VERS L'AMÉLIORATION DU PROGRAMME D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DE L'ONTARIO



ISBN 0-7729-7416-0

VERS L'AMÉLIORATION DU PROGRAMME D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DE L'ONTARIO



Décembre 1990



Office of the Minister

Ministry of the Environment

135 St. Clair Aven
Toronto, Ontario
M4V 1P5
416/323-4359

Madame, Monsieur,

Depuis dix ans surtout, les citoyennes et citoyens de l'Ontario manifestent de plus en plus leur inquiétude profonde au sujet de la qualité de l'environnement, ce qui se traduit par une participation accrue aux instances introduites en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales*.

Cette loi est entrée en vigueur en 1976. Depuis, nombre d'Ontariennes et d'Ontariens -- tant les promoteurs de projets susceptibles d'avoir des répercussions sur l'environnement que les personnes soucieuses des effets de ces projets -- ont trouvé longue et ardue la mise en oeuvre des principes valables qui sous-tendent la Loi. Depuis plusieurs années, beaucoup se sont posés les trois questions suivantes au sujet du processus d'évaluation environnementale en Ontario :

- Est-il efficace?
- Est-il équitable?
- Est-il efficient?

En 1988, le gouvernement précédent a mis sur pied le Projet d'amélioration du Programme d'évaluation environnementale (PAPÉE) dans le but de répondre à ces questions et pour veiller à ce que la Loi serve mieux toutes les parties intéressées.

Dès octobre 1989, le ministère de l'Environnement a créé le groupe de travail du PAPÉE. Il a aussi demandé conseil auprès d'un groupe consultatif public qui réunit 26 membres représentant des organismes non gouvernementaux.

Le document intitulé *Vers l'amélioration du Programme d'évaluation environnementale en Ontario* est le fruit de cette consultation. Il s'agit d'un rapport réalisé sous la direction du gouvernement précédent. Sachez que je tiens à améliorer le plus rapidement possible le processus d'évaluation environnementale; c'est pourquoi je soumets ce document à l'examen du public.

Je voudrais profiter de cette occasion pour féliciter toutes les personnes du Ministère et de l'extérieur qui ont travaillé avec acharnement à la réalisation de ce rapport.

Il reste cependant une question qui n'a pas été traitée dans ce rapport, mais que soulève le document publié récemment par la Commission des évaluations environnementales, intitulé *Le processus d'instruction : documents de travail concernant une modification des procédures et des textes de loi*. Il s'agit de l'imposition de délais pour les audiences de la Commission des évaluations environnementales. À mon avis, cette question mérite une discussion approfondie. J'accueillerai avec plaisir vos commentaires à ce sujet. Je m'intéresse également à la façon dont le rapport traite la question des évaluations environnementales de portée générale, notamment leur définition et leur statut aux termes de la loi.

Je me préoccupe aussi de la façon dont la *Loi sur les évaluations environnementales* s'applique au secteur privé. Je crois qu'il est temps de réfléchir aux moyens d'appliquer la Loi au secteur privé de façon plus uniforme et plus large, plutôt que de simplement se demander si elle devrait s'appliquer.

À l'origine, la *Loi sur les évaluations environnementales* devait s'appliquer au secteur privé. Je crois qu'il est temps, quinze ans après sa promulgation, de trouver des moyens pratiques d'atteindre cet objectif. J'annoncerai sous peu la création d'un groupe de travail qui se penchera sur la question de l'application de la Loi au secteur privé. Je tiens à préciser, encore une fois, que nous accueillerons avec bienveillance les commentaires du public à ce sujet.

Le 21 novembre 1990, j'ai annoncé à l'Assemblée législative mon plan pour résoudre la question de la gestion des déchets solides en Ontario. Une partie importante de ce plan était fondée sur l'absolue nécessité d'améliorer le processus d'évaluation environnementale, de manière à éliminer les frustrations que provoque le processus actuel chez toutes les parties, tant les promoteurs que les particuliers. J'ai alors annoncé que je publierais le présent document afin que nous puissions connaître la réaction du public et nous inspirer de ses commentaires pour apporter les modifications nécessaires à la *Loi sur les évaluations environnementales* et améliorer sa mise en application. Il faut agir sans plus tarder, mais il faut quand même prendre le temps de réfléchir aux changements à apporter et aux processus à mettre en oeuvre pour obtenir les meilleurs résultats possibles. J'espère qu'une version modifiée de la Loi, accompagnée d'un nouvel ensemble de procédés et de procédures nécessaires à sa mise en application efficace, sera adoptée par l'Assemblée législative vers la fin de 1991.

Je renvoie le présent document au Comité consultatif des évaluations environnementales, qui se chargera de tenir des séances de consultation publique sur le rapport. Des réunions publiques auront donc lieu au début de 1991. Je vous encourage à écrire au Comité ou à venir assister à une de ces réunions. Vous trouverez ci-joint un avis du Comité sur le processus de consultation du public prévu.

Je vous remercie de l'intérêt que vous portez au processus d'évaluation environnementale de l'Ontario. Notre gouvernement s'est donné pour tâche d'assurer l'application efficace du processus d'évaluation environnementale. Vos commentaires nous aiderons à nous acquitter de cette tâche.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

La Ministre,

Ruth Grier

p.j.

SOMMAIRE

La *Loi sur les évaluations environnementales* a pour objet de veiller à ce que l'on tienne compte des facteurs environnementaux dès les premières étapes de planification d'une entreprise. Ses quatorze années d'existence ont montré sa grande utilité, mais il n'en reste pas moins nécessaire de répondre aux inquiétudes que soulève le fonctionnement du programme d'évaluation environnementale.

Dans le présent document de travail figurent des recommandations visant à améliorer l'efficacité et l'efficience du programme ontarien. Les rôles et responsabilités des promoteurs, des examinateurs gouvernementaux, des coordonnateurs de cet examen, de la Direction des évaluations environnementales et du public y sont définis plus clairement, et des critères qui aideront à la prise de décision y sont proposés. Il y est également suggéré de limiter en temps les processus d'examen et de décision.

Il est recommandé par ailleurs de rendre une phase de planification et de consultation obligatoire. Le promoteur serait tenu d'amorcer le processus d'évaluation par la publication d'un avis expliquant l'objet de l'entreprise et fixant la date d'une première réunion publique. Il présenterait un plan d'évaluation provisoire dans lequel il donnerait des détails sur l'entreprise (ex : les solutions de rechange à envisager, les consultations prévues, des listes préliminaires de questions et d'études, etc.). La version définitive du plan d'évaluation serait rédigée après la réunion publique et transmise à la Direction des évaluations environnementales pour commentaires. Aucune autorisation officielle ne serait donnée. La Commission des évaluations environnementales convoquerait sur demande une séance pour examiner les points de préoccupation et décider si le plan est suffisant pour préparer le rapport d'évaluation. La décision de la Commission aurait force exécutoire pour les étapes d'examen, d'acceptation et d'autorisation qui suivraient.

Quand le promoteur remettrait son évaluation, il en aviserait aussitôt le public, de manière que celui-ci et le gouvernement puissent l'examiner en même temps. Actuellement, le ministre a le pouvoir d'accepter l'évaluation; ce pouvoir serait étendu de façon qu'il puisse refuser de l'accepter. La responsabilité de refuser ou d'accepter l'évaluation serait déléguée au directeur des Évaluations environnementales et, en cas de refus, le promoteur pourrait interjeter appel devant la Commission des évaluations environnementales. La décision d'autoriser l'entreprise resterait du ressort du ministre, ainsi que celle d'ordonner la tenue d'une audience, sur demande, où la question de l'autorisation serait examinée, mais aucune autorisation ne pourrait être donnée ni aucune audience avoir lieu tant que l'évaluation n'a pas été acceptée.

On ne s'est pas suffisamment attaché à suivre les résultats des décisions concernant les évaluations environnementales. Cette surveillance est importante pour savoir si le promoteur respecte les conditions afférentes à l'autorisation, pour faire appliquer les prescriptions et pour étudier les effets sur l'environnement. Nous recommandons d'imposer aux promoteurs de présenter des rapports sur les mesures qu'ils prennent pour se conformer aux conditions fixées.

Les changements que nous proposons d'apporter au processus d'évaluation individuelle augmenteraient les possibilités de consultation du public et encourageraient à respecter les différents délais impartis. Le laps de temps qui s'écoule entre la présentation de l'évaluation et l'autorisation de l'entreprise serait ramené de plus de deux ans à environ sept mois, si aucune audience n'est requise. Il est recommandé que l'on puisse se préparer pour l'audience aussitôt que l'évaluation est remise, et que le ministre et la Commission des évaluations environnementales aient le pouvoir de délimiter les questions qui seront débattues à l'audience. Nous recommandons aussi que la Commission révise son Règlement intérieur afin d'améliorer le processus d'audience.

Certaines recommandations visent à préciser le statut légal des évaluations environnementales de portée générale, à définir les caractéristiques des projets entrant dans cette catégorie, à mettre en place des modalités et des échéanciers d'examen des évaluations de portée générale d'une même catégorie et à élaborer des directives à l'égard de ces dernières afin de favoriser l'uniformité des méthodes. Il est recommandé par ailleurs d'établir un processus de consultation du public et d'y intégrer des avis au public obligatoires. Une disposition stipulant qu'un projet soumis à une évaluation de portée générale puisse être changé de catégorie et faire, à la place, l'objet d'une évaluation individuelle serait prévue et des directives seraient publiées pour en faciliter l'emploi.

Les modalités qui permettent d'exempter des projets du secteur public de l'application de la Loi sont critiquées parce qu'elles sont incertaines et qu'elles limitent les possibilités de participation du public. Aussi est-il recommandé que le promoteur doive aviser dès le départ le ministère et la population concernée. Le ministre aurait 120 jours pour répondre à la demande d'exemption officielle. La délivrance d'un arrêté d'exécution est proposée dans le cas de projets pour lesquels des conditions sont fixées. Le processus par lequel les entreprises d'envergure peuvent être assujetties à la Loi par voie de désignation est clarifié et des critères sont fournis pour aider à déterminer quels projets il convient d'assujettir de la sorte. Le ministre aurait 120 jours pour répondre à une demande de désignation.

Il est également question d'élargir le champ d'application du présent programme. Le gouvernement fédéral applique le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PÉEE) aux projets relevant de la compétence de ministères, de commissions et d'organismes fédéraux. Il est possible d'assujettir à celui-ci différents domaines des secteurs public et privé de l'Ontario. En effet, des jugements rendus récemment par les tribunaux peuvent amener à ce que davantage de projets fassent l'objet des audiences publiques prévues par le PÉEE. Il est donc recommandé d'élaborer des mécanismes fédéraux-provinciaux permettant de tenir des audiences mixtes.

Il est suggéré que le gouvernement continue de prévoir la consultation du public, l'examen des solutions de rechange et l'étude des incidences sur l'environnement naturel de façon plus officielle quand les ministères élaborent des politiques et des programmes applicables que le Conseil des ministres devra approuver.

Peu d'entreprises du secteur privé ont été soumises jusqu'ici à la *Loi sur les évaluations environnementales*, mais on s'attend à ce que leur nombre s'accroisse puisque les usines de

production d'énergie à partir de déchets y ont été assujetties récemment par désignation. Il est recommandé de maintenir la désignation des activités de gestion des déchets. Il est également recommandé de désigner certains types de centrales électriques.

Le présent document expose un certain nombre de problèmes que soulève l'application de la Loi dans le secteur privé. Ce faisant, il admet que d'autres lois visent les projets de ce secteur. Après un bref examen des moyens d'étendre plus avant l'application de la Loi, les auteurs suggèrent que la question soit étudiée en détail par un groupe de travail mixte réunissant l'industrie et le gouvernement.

Après que toutes les parties intéressées, y compris le public, auront eu l'occasion d'examiner les recommandations présentées dans le présent document et de transmettre leurs observations au Comité consultatif des évaluations environnementales, celui-ci remettra un rapport au ministre. Une fois les recommandations examinées, les modifications pertinentes à apporter à la Loi seront déposées à l'Assemblée législative et les règlements, les politiques et les lignes directrices nécessaires seront élaborées en consultation avec toutes les parties intéressées.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

En raison de l'attention croissante qui est accordée tant à l'environnement qu'au principe du développement durable, il devient de plus en plus nécessaire de tenir compte des considérations environnementales dans les processus décisionnels. La *Loi sur les évaluations environnementales* a un rôle important à jouer ici; il faut donc en faire un outil efficace et efficient. Le présent examen de cette loi et du programme connexe répond aux inquiétudes exprimées depuis 14 ans et à la nécessité d'intégrer à l'avenir les considérations environnementales au développement économique durable.

Le présent document part du principe que la Loi et ses principes sous-jacents de consultation du public, de définition large de l'environnement, d'analyse des solutions de rechange et d'examen des effets sur l'environnement sont autant d'outils qui permettent de prendre des décisions détaillées, efficaces et sensibles à l'environnement. Il présente les modifications que le gouvernement de l'Ontario propose d'apporter à la Loi, à ses modalités et au programme d'évaluation pour les rendre plus efficaces et renforcer l'application de la Loi. Il examine également l'application de la Loi, ou ses principes clés, au-delà de son utilisation actuelle.

La publication du présent document constitue la dernière grande étape d'un vaste programme de consultation. Des organismes du gouvernement et des groupes de défense de l'environnement et autres groupes non gouvernementaux concernés ont été consultés pour veiller à ce que leurs opinions respectives soient prises en considération pendant la période d'examen. Le document a été préparé par le Groupe de travail sur les évaluations environnementales créé par le ministère de l'Environnement (le ministère) en 1989 et par les responsables du Projet d'amélioration du programme d'évaluation environnementale (PAPÉE) qui l'a précédé. Les mémoires transmis par de nombreux intervenants pendant l'examen du PAPÉE ont servi à l'élaboration de six documents de travail présentant des options pour le programme d'évaluation environnementale. Le présent document combine les recommandations générales établies au cours de la phase 1 de l'examen de la Loi avec les recommandations détaillées de la phase 2.

En soumettant ce document à l'appréciation du public, on entend donc recevoir ses observations sur les recommandations particulières et sur la démarche globale qui a été adoptée dans les modifications que l'on propose d'apporter à la Loi et à son application ainsi que des commentaires sur son application au-delà de l'utilisation actuelle. Toutes ces observations seront prises en compte dans la rédaction finale des recommandations sur les modifications à apporter à la Loi, les moyens d'améliorer l'exécution du programme d'évaluation et l'orientation à prendre.

OBJET DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES

Les évaluations environnementales ont pour objet de veiller à ce que, du moment où l'on envisage de réaliser une entreprise et que l'on commence à la planifier, on ne prenne aucune décision sans tenir compte au préalable des considérations environnementales. Elles devraient s'appliquer largement aux entreprises du secteur public et du secteur privé, y compris leurs politiques et leurs plans, ce qui, au départ, était l'intention du gouvernement quand il a avancé l'idée des évaluations.

L'objet des évaluations apparaît conforme à l'énoncé de mission du ministère de l'Environnement, qui est de "préserver et améliorer la qualité de l'environnement de manière à protéger l'écosystème et à assurer le bien-être présent et futur de la population de l'Ontario". C'est en accord avec deux objectifs de gestion du ministère : prévoir et empêcher d'éventuels problèmes environnementaux et déterminer les décisions et les valeurs gouvernementales, institutionnelles et individuelles de façon à obtenir une utilisation responsable de l'environnement.

En 1987, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (commission Brundtland) a publié un rapport, *Notre avenir à tous* dans lequel elle exhorte les gouvernements à entreprendre des changements institutionnels et juridiques fondamentaux prouvant qu'ils reconnaissent les interrelations qui existent entre les systèmes économiques et écologiques dans le monde entier. La commission insiste sur le fait que si les gouvernements continuent de ne pas tenir compte de cette réalité, il n'est guère certain que la planète puisse soutenir longtemps la croissance démographique et économique et le changement au cours du siècle prochain.

Plus tard en 1987, le Canada a répondu à la commission Brundltand par la publication du rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, approuvé par toutes les provinces, et dont les conclusions étaient les suivantes :

> *"Les gouvernements et l'industrie ont pris des mesures pour résoudre plusieurs des problèmes attribuables à la mauvaise gestion de l'environnement dans le passé. Le développement durable exige une méthode différente. Il minimiserait les effets sur l'environnement de même que les coûts de restauration futurs grâce à une planification intégrée et basée sur l'anticipation. En deux mots, la méthode de réaction et de redressement serait remplacée par la prévision et la prévention comme concept principal sous-tendant l'intégration de l'environnement et de l'économie. Les structures politiques et économiques du Canada et du reste du monde commencent à s'ouvrir à la nécessité de rendre durable le développement économique. Les mécanismes de prise de décision ne sont pas encore adaptés à cette nécessité. Cela doit changer, et rapidement."*

L'objet des évaluations environnementales semble donc en accord avec les principaux points des rapports de la commission Brundtland et du groupe de travail national.

LES ORIGINES DE LA *LOI SUR LES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES*

Avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur les évaluations environnementales,* la législation avait pour but de limiter les sources individuelles de pollution de l'eau et de l'air. Dès le début des années 1970, en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* et de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario,* la province avait mis en place des programmes visant à lutter contre les sources de pollution existantes et à prévenir, grâce à un processus d'autorisation, la pollution par les nouveaux aménagements industriels et commerciaux ainsi que les travaux publics.

En réfléchissant de plus en plus à la prévention et à la remise en état, on s'est rendu compte qu'il faudrait prêter davantage attention aux conséquences du choix des emplacements et aux effets secondaires, cumulatifs et répandus que les rejets avaient sur l'environnement.

On a donc pu faire valoir que certains projets et aménagements techniques d'envergure qui risquaient d'avoir des effets considérables sur l'environnement devraient être assujettis à un processus d'examen et d'autorisation plus détaillé que celui énoncé par la *Loi sur la protection de l'environnement* et que ce processus devrait prévoir clairement la participation du public.

D'autres questions ont surgi dans les années 1970, notamment la coordination de l'élaboration des politiques entre les ministères ontariens et l'importance d'une base d'informations pertinentes pour guider le Cabinet dans ses décisions. Le gouvernement s'inquiétait de ce que nombre de décisions gouvernementales étaient arrêtées sans tenir compte des aspects environnementaux ou, alors, de manière superficielle seulement.

En 1973, le gouvernement a publié un *Livre vert sur les évaluations environnementales* dans lequel il décrivait quelques options qui s'offraient à la province. Le nouveau processus d'évaluation aurait permis de considérer les problèmes d'environnement globalement et de fournir les informations voulues pour veiller à ce que, dans ses décisions, le Cabinet prenne convenablement en ligne de compte d'éventuels effets graves sur l'environnement, en même temps que les facteurs économiques et sociaux.

Le projet de loi rédigé en 1975 proposait que des entreprises désignées des secteurs public et privé tombent sous le coup d'une loi sur les évaluations environnementales. L'entreprise serait évaluée en vertu d'un processus d'examen et d'autorisation tenant compte des effets biophysiques sur l'environnement. Le ministère prendrait une décision initiale sur la question de savoir s'il fallait autoriser l'entreprise ou non et la décision finale incomberait au Cabinet.

Après la première lecture de ce projet de loi, des inquiétudes exprimées par des groupes d'intérêts et au sein du gouvernement ont conduit à modifier plusieurs éléments importants. Toutes les entreprises du secteur public seraient soumises à la Loi à moins

d'en être exemptées par un règlement. La définition de l'environnement était élargie au-delà de ses aspects biophysiques pour inclure "les conditions sociales, économiques et culturelles qui exercent une influence sur la vie de l'être humain ou sur une collectivité", et le ministre de l'Environnement ou une commission étaient habilités à peser les divers intérêts publics et à prendre la décision d'autoriser ou non l'entreprise. Dans le Livre vert, ce rôle incombait au Cabinet.

La *Loi sur les évaluations environnementales*, a été promulguée en partie en 1976 et s'appliquait d'abord aux seules entreprises du secteur public. En 1977, la section portant sur le secteur privé est entrée en vigueur. Les entreprises privées d'envergure pouvaient alors être soumises à la Loi par désignation en vertu d'un règlement.

L'EXPÉRIENCE DE LA *LOI SUR LES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES* ET DU PROGRAMME CONNEXE

La *Loi sur les évaluations environnementales* présente les éléments dont il faut tenir compte dans la planification d'une entreprise individuelle. Elle oblige à remettre une évaluation au ministre expliquant le processus de planification qu'on a suivi et les décisions qui ont mené au choix de l'entreprise retenue parmi diverses possibilités. L'évaluation est examinée et, si elle est acceptée, le ministre autorise l'entreprise. Aux termes du paragraphe 1(c) de la Loi, il faut donner une interprétation large à l'environnement, qui comprend "les conditions sociales, économiques et culturelles qui exercent une influence sur la vie de l'être humain ou sur une collectivité". En vertu du paragraphe 5(3), les promoteurs doivent se soumettre à certaines formalités en matière de planification et de décision en ce qui a trait à l'objet et au fondement des entreprises et à l'examen des solutions de rechange.

D'aucuns estiment que certaines des exigences légales ont attiré suffisamment d'attention pour passer pour des fins en soi. D'autres points, comme la consultation insuffisante du public, sont devenus des priorités en raison de l'absence de dispositions explicites à leur égard. Le programme d'évaluation a été critiqué pour son inefficacité, notamment en ce qui concerne le coût, la complexité et l'inconsistance de ses formalités souvent interminables. Ces critiques ont dissuadé le gouvernement d'étendre son champ d'application, ce qui a réduit à son tour l'efficacité de la Loi sur le plan de la protection de l'environnement.

Les rapports entre la *Loi sur les évaluations environnementales* et d'autres lois sont parfois flous et on se plaint de chevauchements de compétence. Jusqu'ici, l'application au secteur privé est restée limitée. Beaucoup de travaux publics d'envergure qui risquaient d'avoir des effets sur l'environnement ont été exemptés. L'application à des plans ou à des programmes gouvernementaux, bien qu'elle soit prévue dans la Loi, n'a pas été mise en pratique. L'application la plus fréquente de l'évaluation, à savoir l'évaluation de portée générale, n'est pas expressément prévue.

Le processus d'examen et d'autorisation exigé par la Loi est souvent perçu comme inefficace. On s'inquiète de ce que le coût de réalisation du programme d'évaluation par toutes les parties, en dollars comme en ressources, est trop élevé et de ce que les délais de traitement de dossiers sont trop longs et aléatoires. Les décisions relatives à l'exemption ou à la désignation des entreprises peuvent elles aussi demander du temps et se faire dans des délais incertains. Souvent, le processus d'examen et d'autorisation appliqué aux projets individuels est déclenché tardivement, après que bien des décisions concernant ces projets ont été arrêtées. À ce moment-là, la plupart des promoteurs auront pris des décisions essentielles hors du processus officiel et ils trouvent déconcertant de devoir les reconsidérer. Apparemment, des complexités dans le processus d'examen des évaluations contribuent également à l'inefficacité. Certaines exigences, comme celle de devoir envisager des solutions de rechange, ont souvent été difficiles à interpréter.

Même après quatorze ans, aucun programme officiel de contrôle détaillé n'a pu être mis en place avec succès pour s'assurer du respect des conditions d'autorisation et obtenir des informations sur les effets des entreprises. C'est là une des raisons pour lesquelles il a été impossible de rassembler des renseignements sur les avantages matériels de la *Loi sur les évaluations environnementales*.

Les *Directives pour la consultation préalable à la demande d'évaluation environnementale* publiées par le ministère en 1983 ont favorisé la participation du public au processus d'évaluation. Les seules obligations légales en matière de participation concernent la transmission de plusieurs avis au public. En l'absence d'une disposition formelle prévoyant une étape initiale de planification et de consultation du public, les participants ne sont d'accord ni sur la nécessité de faire participer la population, ni sur le degré et les modalités de cette participation, et des contradictions demeurent.

LES AVANTAGES DE LA *LOI SUR LES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES* ET DU PROGRAMME CONNEXE

Malgré les problèmes rencontrés, le programme d'évaluation a beaucoup progressé vers son objectif qui consiste à introduire les considérations environnementales dans la planification et le processus de décision.

- Les promoteurs ont amélioré leurs méthodes de planification et de décision.
- Une tribune favorisant la discussion et la participation de la population a été créée et encouragée.
- Les promoteurs sont incités à envisager une gamme étendue de solutions de rechange quand ils planifient une entreprise et à donner une définition large à l'environnement, ce qui favorise une réflexion plus grande et une approche novatrice des problèmes et des possibilités et fournit une base solide pour l'évaluation des propositions.
- La responsabilité de toutes les parties aux décisions est mieux définie.

- On dispose d'un outil pour formuler, mettre en oeuvre et coordonner les politiques gouvernementales et pour procéder à l'examen détaillé des questions d'aménagement.

Il est prouvé que la Loi offre un moyen utile d'aboutir à des décisions pour des entreprises controversées. Notons qu'Ontario Hydro et les ministères des Transports et des Richesses naturelles reconnaissent qu'ils ont, en partie, intégré le processus d'évaluation dans leurs propres systèmes de planification et qu'ils ont ainsi gagné en précision et mieux respecté les échéanciers de leurs opérations. Grâce à la participation accrue du public, ils ont davantage tenu compte des conséquences sociales dans leurs propositions. Une vingtaine de promoteurs du secteur privé ont demandé que leurs entreprises de gestion des déchets, qui présentaient pour la plupart des aspects litigieux, soient visées par la Loi.

Par ailleurs, grâce au programme d'évaluation et au processus d'audience qu'il comporte, le gouvernement a pu montrer et confirmer qu'il appuyait le recours à la consultation du public pour trouver des solutions à des problèmes d'environnement. Dans les secteurs non constitués en municipalité du nord de la province, des groupes autochtones ont vu dans la Loi un moyen de participer plus encore à la planification de l'exploitation des ressources.

Les avantages susmentionnés, pourra-t-on croire, portent principalement sur l'utilisation bénéfique du processus d'évaluation, sans référence aux avantages directs pour l'environnement. En fait, il est très difficile d'identifier clairement ces derniers, puisque l'évaluation environnementale suppose que l'on aborde la protection de l'environnement de manière dynamique et non après-coup. En conséquence, les avantages, plutôt que d'être explicites, prendront une forme intangible, à savoir l'absence d'effets nocifs qui, autrement, se seraient manifestés.

LES PRINCIPES

Après avoir étudié dans le détail les avantages et les problèmes liés à la Loi, le ministère a conclu que celle-ci et ses principes fondamentaux étaient fort valables, mais qu'un certain nombre de changements s'imposaient pour répondre aux inquiétudes que suscitent cette loi et son application.

Comparé aux évaluations environnementales pratiquées dans d'autres compétences, le modèle ontarien permet généralement de prendre des décisions judicieuses marquées par un souci de l'environnement, et ce modèle est ancré dans la Loi. Celle-ci donne une définition très large de l'environnement, qui comprend non seulement les effets sur l'environnement naturel, mais aussi les incidences sociales et économiques. Notre modèle établit un processus décisionnel qui oblige à analyser des solutions de rechange et prévoit, pour toute entreprise soumise à la Loi, l'évaluation et l'atténuation des problèmes

d'environnement. Il prévoit également des audiences publiques où ces problèmes seront débattus et où l'on prendra des décisions à leur propos, ainsi qu'une aide financière aux intervenants de toutes les parties prenantes au processus d'audience. Aux termes de la *Loi sur la jonction des audiences*, qui permet la tenue d'une audience mixte unique, une audience convoquée en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales* peut être combinée à d'autres audiences prévues par la législation provinciale. Le modèle prévoit aussi une analyse technique détaillée, analyse liée à l'approbation technique de la documentation, exigée par la Loi, et une deuxième analyse sur l'autorisation de l'entreprise. Il s'applique à toutes les entreprises du secteur public et peut aussi être employé pour des entreprises du secteur privé. Quatorze années d'expérience ont fait la preuve de l'efficacité de la Loi dans de nombreuses situations. Il faut donc conserver la force sous-jacente de la Loi et accroître son efficacité. Pour conserver au mieux les atouts de la Loi, tout en résolvant les problèmes qu'elle soulève, nous sommes partis des principes suivants, qui sous-tendent également les recommandations présentées dans le présent document.

1) **La responsabilité partagée.** Nous posons ici l'hypothèse que le programme d'évaluation environnementale est un programme non seulement du ministère de l'Environnement mais bien du gouvernement de l'Ontario. Quoi que le ministère de l'Environnement soit chargé de sa mise en oeuvre, tous les organismes gouvernementaux qui sont visés par la Loi peuvent contribuer à son application efficace. La population et d'autres groupes concernés ont une tâche similaire. La responsabilité partagée suppose que chaque participant a un rôle défini et est tenu de s'en acquitter de manière réfléchie.

2) **L'application efficace de la Loi.** Il faut que le processus d'évaluation et sa mise en oeuvre soient aussi clairs que possible. On attend de tous les participants qu'ils comprennent bien toutes les étapes. Outre s'assurer de la clarté du processus, le ministère doit préciser les conditions de participation à celui-ci.

3) **La consultation.** Une consultation véritable et un programme bien défini de consultation tout au long du processus d'évaluation environnementale sont essentiels. Ce principe insiste sur le fait que le promoteur doit consulter le public dès les premières étapes de la planification de son évaluation. Cela signifie qu'il incombe à tous les participants (promoteur, organismes publics et population) de veiller à ce que la consultation soit positive et productive tout au long du processus.

4) **L'efficacité et l'efficience.** Il s'agit d'affirmer la nécessité de rationnaliser autant que possible la Loi et le processus connexe. On reconnaît qu'il faut peut-être ajouter des étapes au processus pour accroître l'efficacité de la Loi, mais celles-ci doivent être claires et aussi peu nombreuses que possible. Il faut également supprimer les parties inefficaces ou inefficientes du processus actuel.

5) **Un processus bien arrêté.** Il est indispensable de préciser à quels moments les décisions doivent être prises et elles doivent l'être dans des délais raisonnables. On a besoin d'un processus qui rassure tous les participants, qu'il s'agisse du promoteur, des organismes publics concernés ou de la population touchée.

Le présent document contient plusieurs recommandations à propos de la Loi et de son application future à d'autres domaines. Dans la mesure du possible, les principes ci-dessus sont intégrés à la démarche globale qui a été adoptée pour proposer les réformes que nous suggérons. Les chapitres 2, 3, 4 et 5 présentent un nouveau processus d'évaluation et des recommandations quant aux modifications à apporter à la Loi. Dans ces quatre chapitres, qui traitent de l'ensemble du processus proposé, il est recommandé d'incorporer deux nouvelles étapes à la Loi, à savoir la planification et la consultation ainsi que la surveillance. Tout le processus d'évaluation envisagé figure à l'annexe A. Le chapitre 6 analyse les questions relatives à l'application générale de la Loi, en vue de la clarifier et de l'améliorer. Le chapitre 7 est consacré à l'utilisation éventuelle de la Loi au-delà de son application actuelle, aux inquiétudes liées à l'extension de son champ d'application et aux orientations qu'il est possible de prendre à cet égard. Le dernier chapitre tire les conclusions du document.

Le présent document formule un certain nombre de recommandations au sujet de l'élaboration de politiques, de directives, de règlements et de modifications législatives. Il y est reconnu que l'on doit continuer de consulter les parties concernées pour s'assurer que tous les participants au processus d'examen contribuent à l'étoffement futur de ces politiques, de ces directives et de ces règlements.

CHAPITRE 2

PLANIFICATION ET CONSULTATION

INTRODUCTION

Il est devenu essentiel, lorsque l'on planifie une entreprise aux termes de la *Loi sur les évaluations environnementales*, de consulter les parties concernées. Cette consultation des ministères, des organismes, des groupes d'intérêts et de la population touchée est indispensable si l'on veut déterminer convenablement les divers intérêts et sujets de préoccupation dont il faut tenir compte dans la préparation de l'évaluation environnementale. La consultation pendant celle-ci aide les promoteurs à définir les problèmes, à y répondre et à régler les différends avec les parties avant qu'ils aient pris des décisions contraignantes et remis leur rapport d'évaluation. Cependant, la Loi n'impose aucune consultation avant la publication de l'examen gouvernemental d'une évaluation. Le ministère encourage les promoteurs à consulter la population aux premières étapes de planification de l'entreprise, mais à titre indicatif seulement. L'absence d'une obligation légale à cet égard et l'insuffisance des directives données aux promoteurs sont des points auxquels il faut remédier. Il est nécessaire de prouver à toutes les parties intervenant dans la planification d'une entreprise que la consultation sera claire et réelle.

La consultation est un processus systématique et dynamique dans lequel le promoteur, les autres parties intéressées et la population concernée échangent des informations, soulèvent des problèmes et les résolvent, discutent de solutions de rechange et tentent de trouver des terrains d'entente sur des points de désaccord ou de controverse. Il s'agit d'un moyen d'établir une communication qui permette à toutes les parties de mieux se comprendre. Les participants exercent certaines responsabilités dans le processus de consultation. Les promoteurs doivent énoncer clairement les objectifs de leur programme de consultation du public, dire comment ils tiendront compte des interventions et à quels moments ils procéderont à la consultation. La population et les autres parties sont tenues de s'informer des principaux faits et problèmes et de faire connaître leurs inquiétudes le plus tôt possible. La bonne foi de tous les participants dans la recherche de solutions acceptables est probablement l'ingrédient essentiel à la réussite d'une consultation. Au nombre des avantages d'une consultation véritable, on compte une définition et une évaluation plus précises des sujets de préoccupation, un règlement mutuellement satisfaisant des problèmes et un processus décisionnel plus ouvert et plus crédible. Pour le processus d'évaluation environnementale, cela signifie moins de raisons de retard dans l'examen de l'évaluation, une plus grande place accordée aux sujets d'inquiétude dans celle-ci et un meilleur point de référence pour étudier les décisions à son égard.

Avec la méthode facultative actuelle, dite "consultation préalable", beaucoup de promoteurs s'assurent que le public est au courant de leur processus de planification

et qu'il y participe. L'ampleur et l'efficacité de cette consultation varient d'un promoteur à l'autre. Il arrive que ni le promoteur ni les parties intéressées ne connaissent précisément les règles et les objectifs, ce qui sème souvent la confusion dans le processus et fait aboutir à des résultats qui ne satisfont personne. En commençant la consultation trop tard dans le courant du processus, après que des décisions clés ont été prises, le promoteur risque de devoir calmer les inquiétudes de la population alors qu'il a fini de planifier son entreprise et qu'il a soumis son évaluation à l'examen du ministère et attend une autorisation. À essayer de régler ces problèmes au moment de l'examen gouvernemental, on a beaucoup fait trainer en longueur le processus d'autorisation. L'obligation de consulter le public et l'élaboration de directives pour une consultation efficace seraient sans doute deux changements qui permettraient de rationaliser l'examen des évaluations et d'accorder les autorisations dans de meilleurs délais.

LA CONSULTATION DU PUBLIC

Le premier avis au public et la consultation initiale

Quand la *Loi sur les évaluations environnementales* s'applique, il est recommandé d'amorcer le processus par une nouvelle phase de planification et de consultation. Le promoteur, à partir des problèmes ou des possibilités qu'il a lui-même cernés, définit l'objet et la nature générale de l'entreprise et commence à chercher d'autres façons possibles de la réaliser. À ce moment, l'entreprise en est encore au stade conceptuel, elle n'est pas précisément définie et son emplacement reste à choisir. C'est alors que le promoteur doit consulter des organismes gouvernementaux et la population éventuellement concernés.

La consultation du ministère devrait commencer dès que le promoteur décide d'entreprendre sa planification et de cerner l'objet de l'entreprise visée par la Loi. Le ministère désigne alors un coordonnateur de l'évaluation qui donnera des informations et des conseils tout au long du processus.

Le promoteur devrait commencer sa consultation du public par la diffusion d'un avis au public une fois les travaux préliminaires terminés. Cet avis devrait être obligatoire et il devrait être publié au début du processus, dès que les solutions de rechange préliminaires, le ou les zones d'étude et la population éventuellement concernée sont identifiés. La forme que prendra l'avis serait définie par un règlement de façon à comprendre :

- une description de l'objet de l'entreprise;
- la zone d'étude envisagée;
- le nom et l'adresse de la personne-ressource chez le promoteur; et
- les date, heure et lieu auxquels le public peut obtenir des renseignements complémentaires sur l'entreprise.

Ce règlement comporterait également une courte liste des personnes qui devront obligatoirement recevoir l'avis, y compris celles se trouvant dans la zone d'étude envisagée, le ou les secrétaires municipaux et toute autre partie intéressée de la population qu'identifie le promoteur. Les organismes gouvernementaux ayant un intérêt dans l'entreprise seraient avisés par courrier.

La notification des organismes gouvernementaux marque le début du processus de consultation entre le promoteur et les organismes officiels. Il est important que le promoteur connaisse les intérêts de ces derniers et en tienne compte quand il prépare son évaluation environnementale. Il est également important que le promoteur et les organismes concernés se rencontrent au début de la phase de planification et de consultation. Par ailleurs, il faudrait que les promoteurs aient des directives qui précisent clairement les intérêts des organismes examinateurs. Les promoteurs utiliseraient ces directives pour préparer leur évaluation et répondre aux questions que les organismes pourraient se poser relativement à l'entreprise. À cette fin, le ministère a lancé un projet pilote qui permettra d'élaborer les directives de deux organismes. Ce genre de directives est jugé nécessaire pour tous les organismes clés intervenant dans le processus.

Les conseils donnés au promoteur quand il prépare la planification de l'entreprise et qu'il élabore son évaluation constituent un autre élément essentiel à la réussite de la phase de planification et de consultation. Il est manifestement temps d'énoncer, pour des activités générales (ex : des projets de construction de routes et d'aménagement d'installations de gestion des déchets), des directives dont divers promoteurs pourraient se servir pour préparer leurs évaluations environnementales. À cette fin, le quatrième chapitre propose que le ministère prépare des directives de ce type. Avec celles d'autres organismes clés qui sont appelés à examiner les évaluations, elles sont primordiales si l'on entend conseiller et guider efficacement les promoteurs du début à la fin du processus.

Le rôle de la population

La population souhaite de plus en plus participer à la planification des lois, des politiques et des projets qui influeront sur sa vie et sur son environnement. La consultation du public dans des domaines tels que l'aménagement local et régional et la protection des ressources et de l'environnement n'a cessé d'évoluer depuis le début des années 1960. Le principe de la consultation fait désormais plus ou moins partie de nombreux processus décisionnels publics et privés, dont le processus d'évaluation environnementale. Bien que, dans ses *Directives pour la consultation préalable à la demande d'ÉE*, le ministère conseille vivement de consulter la population, la Loi dans son libellé actuel ne l'impose pas. Étant donné l'importance de la consultation du public dans le processus de planification et dans la préparation d'une bonne évaluation, elle devrait devenir légalement obligatoire pour le bien de la population et des promoteurs.

Le rôle et la responsabilité de la population sont déterminants pour la réussite d'un programme de consultation du public. La mesure dans laquelle elle intervient, les questions qu'elle soulève et la manière dont elle essaie de résoudre les problèmes sont autant d'éléments qui jouent sur l'efficacité du processus de consultation. Au départ, les parties doivent s'attacher à déterminer quand les intérêts publics risquent d'être touchés et à saisir les occasions de consultation. Pour qu'elle puisse participer efficacement à un tel processus, la population doit être convenablement informée. Cela suppose que le promoteur tienne les renseignements pertinents à sa disposition et que la population les utilise ainsi que d'autres sources d'information pour s'enquérir avec précision des détails du processus de planification et des problèmes posés par le projet. Il lui incombe ensuite de communiquer au promoteur, le plus tôt possible dans le processus, son point de vue et ce qui la préoccupe. Une fois les problèmes repérés, le promoteur et la population doivent sincèrement s'efforcer de se montrer ouverts et souples quant à leurs positions respectives et tâcher de trouver des solutions ou des compromis acceptables. Il est également nécessaire que les intervenants et le promoteur comprennent bien leurs rôles respectifs dans le processus de consultation et ce qu'ils peuvent attendre de celui-ci. Le genre d'information demandé, les occasions de participation, les délais et la mesure dans laquelle il sera tenu compte des interventions dans le processus décisionnel sont des questions essentielles que le public posera. Cette compréhension mutuelle est particulièrement importante quand des groupes de liaison avec le public ou des groupes consultatifs font office de principal moyen de consultation.

Il faudrait reconnaître que la consultation demeure avantageuse, même si elle ne permet pas de régler tous les différends. En faisant participer la population, on établira le dialogue qui constitue le premier pas vers l'identification et l'acceptation des différents points de vue et vers la recherche d'un consensus. Les problèmes restés en suspens et les efforts pour les résoudre devront être décrits en détail dans l'évaluation. La Commission devra tenir compte des tentatives faites par toutes les parties pour trouver des solutions dans le cadre du processus de consultation.

RECOMMANDATION 2.1

QUE LA LOI SOIT MODIFIÉE POUR IMPOSER LA CONSULTATION DU PUBLIC PENDANT LA PHASE DE PLANIFICATION ET DE CONSULTATION.

RECOMMANDATION 2.2

QUE LA LOI SOIT SOIT MODIFIÉE POUR OBLIGER LE PROMOTEUR À PUBLIER UN PREMIER AVIS AU PUBLIC APRÈS QU'IL A DÉFINI L'OBJET DE L'ENTREPRISE.

RECOMMANDATION 2.3

QU'UN RÈGLEMENT SOIT ÉLABORÉ QUI OBLIGE À INCLURE LES POINTS SUIVANTS DANS LE PREMIER AVIS :

- **UNE DESCRIPTION DE L'OBJET DE L'ENTREPRISE;**
- **LA ZONE D'ÉTUDE ENVISAGÉE;**

- LE NOM ET L'ADRESSE DE LA PERSONNE-RESSOURCE CHEZ LE PROMOTEUR; ET
- LES DATE, HEURE ET LIEU AUXQUELS LE PUBLIC PEUT RENCONTRER LE PROMOTEUR POUR OBTENIR DES RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES, NOTAMMENT SUR LA POSSIBILITÉ D'EXAMINER LE PLAN D'ÉVALUATION PRÉPARÉ PAR LE PROMOTEUR.

LE RÈGLEMENT IMPOSERAIT ÉGALEMENT DE TRANSMETTRE L'AVIS À TOUTES LES PERSONNES SE TROUVANT DANS LA ZONE D'ÉTUDE GÉNÉRALE, AUX SECRÉTAIRES MUNICIPAUX ET À TOUT AUTRE PUBLIC INTÉRESSÉ QU'IDENTIFIE LE PROMOTEUR.

RECOMMANDATION 2.4

QUE LE RÈGLEMENT RELATIF À L'AVIS COMPORTE AUSSI L'OBLIGATION D'AVISER LES MINISTÈRES ET LES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX CONCERNÉS PAR COURRIER AU MOMENT DE LA PUBLICATION DE L'AVIS AU PUBLIC OU AVANT.

RECOMMANDATION 2.5

QUE SOIENT ÉLABORÉES, POUR LES MINISTÈRES ET ORGANISMES EXAMINATEURS CLÉS QUI INTERVIENNENT DANS LE PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE, DES DIRECTIVES PRÉCISANT LES INTÉRÊTS DE CES MINISTÈRES ET ORGANISMES ET LEURS EXIGENCES EN CE QUI CONCERNE LES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES, ET QUE LE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT PRÉPARE CES DIRECTIVES CONJOINTEMENT AVEC EUX.

LA PRÉPARATION DU PLAN D'ÉVALUATION PROVISOIRE ET DE LA PREMIÈRE RÉUNION PUBLIQUE

Pour s'assurer que la consultation du public commence aussitôt que possible dans le processus, le promoteur devrait avoir l'obligation de rencontrer la population concernée peu après la publication du premier avis au public. Pour que cette rencontre soit fructueuse, le promoteur doit pouvoir partager avec la population des informations élémentaires sur le problème ou la possibilité qui existe. Il faudrait donc exiger du promoteur qu'il prépare une documentation sur son processus de planification qu'il remettra à la population à la première réunion. Cette documentation, ou plan d'évaluation, constituerait un premier jet destiné à l'appréciation de la population.

Le plan d'évaluation devra au moins comprendre ce qui suit :

- une description de l'objet de l'entreprise;
- la zone d'étude envisagée;
- les solutions de rechange et les autres façons possibles de réaliser l'entreprise qui seront examinées;
- un plan de consultation donnant le détail des consultations prévues avec la population et les organismes gouvernementaux;
- une liste préliminaire des problèmes/sujets d'inquiétude auxquels le promoteur cherchera des solutions;
- une liste préliminaire des études qu'il effectuera; et
- le plan d'ensemble qu'il suivra pour préparer son évaluation environnementale.

Bien que l'avis initial et la première réunion publique doivent devenir obligatoires aux termes de la Loi, il semble qu'il faudrait laisser aux promoteurs une grande latitude quant à l'organisation de la consultation du public pendant la phase de planification et de consultation. Ils devront prévoir de soumettre le plan de consultation à l'examen et aux commentaires du public à la première réunion. Pour faciliter cet examen, le plan de consultation figurant dans le plan d'évaluation devra :

- désigner la population et les organismes gouvernementaux concernés;
- donner le calendrier des avis, obligatoires et facultatifs, suivant la consultation envisagée par le promoteur;
- décrire les modes de consultation que le promoteur emploiera (types de réunions, bulletins, etc.);
- préciser à quels moments le public sera consulté au cours de l'étude et proposer un calendrier général à cet égard;
- énoncer les objectifs du plan de consultation et tout mandat proposé;
- citer les méthodes de règlement des différends qui seront utilisées pendant la phase de planification et de consultation; et
- présenter toutes les sources de financement que le promoteur mettra à la disposition du public.

Les solutions de rechange que le promoteur propose d'envisager dans le cadre du dossier constituent un autre élément du plan d'évaluation. Des promoteurs ont déclaré qu'il était déraisonnable d'exiger une analyse de solutions de rechange pour lesquelles ils n'ont légalement ni mandat ni pouvoir. Cependant, la population concernée pense souvent que le promoteur devrait aussi considérer des solutions de rechange qui ne relèvent actuellement ni de son mandat ni de son autorité. La question de savoir ce qui constitue une solution de rechange plausible a semé une grande confusion dans le processus d'évaluation. Il semble que l'on devrait définir ces solutions à la lumière de l'objet de l'entreprise, qu'elles devraient être fonctionnellement différentes et qu'il faudrait s'en occuper aussitôt que possible dans la phase de planification et de consultation. Les directives devraient tenir compte du fait que le secteur public et le secteur privé ne sont pas également en mesure de considérer les diverses solutions. Pour aider le promoteur à définir des solutions de rechange plausibles qu'il doit présenter dans le plan d'évaluation, on suggère d'envisager l'inclusion des éléments suivants :

- la solution consistant à ne rien faire, qu'il faudrait toujours citer;
- la capacité de réaliser l'objet de l'entreprise;
- toutes les solutions de rechange s'inscrivant dans le mandat ou l'autorité légale d'un promoteur du secteur public, ainsi que toute autre activité d'une autre instance publique ou activité connue du secteur privé susceptible d'influer considérablement sur le problème ou sur la possibilité;

- toutes les solutions de rechange s'inscrivant dans le mandat d'un promoteur du secteur privé, ainsi que toute activité du secteur public susceptible d'influer considérablement sur le problème ou sur la possibilité; et
- toute solution de rechange suggérée par le public au cours de la planification et de la consultation, qui doit être évaluée en fonction des critères ci-dessus et incorporée le cas échéant.

Les directives générales que le ministère doit élaborer à l'intention des promoteurs devraient comprendre une liste de solutions de rechange acceptables pour chacune des activités. Les promoteurs y trouveraient des orientations pour le choix des solutions de rechange qu'ils auront à présenter dans le plan d'évaluation.

Ce plan serait soumis à la première réunion publique pour y être examiné. En fait, il énoncerait les méthodes et limites du processus de planification choisi par le promoteur et permettrait au public de contribuer à délimiter ce processus. Au cours de la réunion, le promoteur communiquerait au public sa définition du problème ou de la possibilité, lui indiquerait les solutions de rechange et les autres façons possibles de réaliser l'entreprise qu'il examinera, la zone d'étude retenue, le processus d'étude choisi et le plan de consultation qu'il propose. Il identifierait les citoyens intéressés et chercherait à connaître les autres groupes ou particuliers pour qui l'évaluation présenterait un intérêt.

RECOMMANDATION 2.6

QU'AUX TERMES DE LA LOI, LE PROMOTEUR SOIT TENU DE RENCONTRER LE PUBLIC AU DÉBUT DE LA PHASE DE PLANIFICATION ET DE CONSULTATION.

RECOMMANDATION 2.7

QU'AUX TERMES DE LA LOI, LE PROMOTEUR SOIT TENU DE PRÉPARER UN PLAN D'ÉVALUATION. QUE LE RÈGLEMENT PRÉVOYANT LE PREMIER AVIS AU PUBLIC ET LA RÉUNION INITIALE DÉTAILLE AUSSI LES ÉLÉMENTS DEVANT FIGURER DANS LE PLAN D'ÉVALUATION, SOIT :

- **L'OBJET DE L'ENTREPRISE;**
- **LA ZONE D'ÉTUDE ENVISAGÉE;**
- **LA LISTE ET LA DESCRIPTION DES SOLUTIONS DE RECHANGE ET DES AUTRES FAÇONS POSSIBLES DE RÉALISER L'ENTREPRISE QUI SERONT EXAMINÉES;**
- **LE PLAN DE CONSULTATION DU PUBLIC ET DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX CONCERNÉS;**
- **UNE LISTE PRÉLIMINAIRE DES PROBLÈMES ET SUJETS D'INQUIÉTUDE AUXQUELS LE PROMOTEUR CHERCHERA DES SOLUTIONS;**
- **UNE LISTE PRÉLIMINAIRE DES ÉTUDES QUE LE PROMOTEUR EFFECTUERA; ET**
- **LE PLAN D'ENSEMBLE QU'IL SUIVRA POUR PRÉPARER SON ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE.**

RECOMMANDATION 2.8

QUE LE MINISTÈRE ÉLABORE DES DIRECTIVES OÙ SONT ÉNONCÉS LES CRITÈRES À UTILISER PAR LE PROMOTEUR POUR DÉFINIR LES SOLUTIONS DE RECHANGE RAISONNABLES QU'IL DOIT EXAMINER ET TENANT COMPTE DE :

- **LA SOLUTION CONSISTANT À NE RIEN FAIRE, QU'IL DOIT TOUJOURS CITER;**
- **LA CAPACITÉ DE RÉALISER L'OBJET DE L'ENTREPRISE;**
- **DANS LE CAS D'ÉVALUATIONS DU SECTEUR PUBLIC, TOUTES LES SOLUTIONS DE RECHANGE S'INSCRIVANT DANS LE MANDAT OU L'AUTORITÉ LÉGALE D'UN PROMOTEUR DU SECTEUR PUBLIC, AINSI QUE TOUTE ACTIVITÉ D'UNE AUTRE INSTANCE PUBLIQUE OU ACTIVITÉ CONNUE DU SECTEUR PRIVÉ SUSCEPTIBLE D'INFLUER CONSIDÉRABLEMENT SUR L'OBJET DE L'ENTREPRISE;**
- **DANS LE CAS D'ÉVALUATIONS DU SECTEUR PRIVÉ, TOUTES LES SOLUTIONS DE RECHANGE S'INSCRIVANT DANS LE MANDAT D'UN PROMOTEUR DU SECTEUR PRIVÉ, AINSI QUE TOUTE ACTIVITÉ DU SECTEUR PUBLIC SUSCEPTIBLE D'INFLUER CONSIDÉRABLEMENT SUR L'OBJET DE L'ENTREPRISE; ET**
- **TOUTE SOLUTION DE RECHANGE SUGGÉRÉE PAR LE PUBLIC AU COURS DE LA PLANIFICATION ET DE LA CONSULTATION, QUI DOIT ÊTRE ÉVALUÉE EN FONCTION DES CRITÈRES CI-DESSUS ET INCORPORÉE SI ELLE RÉPOND À CES CRITÈRES.**

LA VERSION DÉFINITIVE DU PLAN D'ÉVALUATION

En exigeant que le plan d'évaluation provisoire soit présenté à la première réunion publique, on entend permettre à la population de s'exprimer au sujet du processus de planification que le promoteur suivra dans l'évaluation environnementale. Après cette première réunion, le promoteur doit préparer le plan définitif qui comportera toutes les modifications à apporter à la liste de problèmes et de sujets d'inquiétude, à la zone d'étude, à son mandat, à son plan de consultation et à la liste des solutions de rechange par suite de l'intervention du public. Le promoteur devrait prévoir une nouvelle contribution de ce dernier après la première réunion s'il le juge nécessaire pour mettre le point final au plan d'évaluation.

Nous pensons que le promoteur devrait avoir deux moyens à sa disposition pour rédiger la version définitive du plan. Premièrement, il pourrait confier une version finie à la Direction des évaluations environnementales. Il n'y aurait aucune autorisation de donnée, mais celle-ci examinerait le document et ferait savoir par écrit au promoteur si le processus décrit semble bien conforme aux termes de la Loi. Si le promoteur était d'avis que sa proposition suscite peu d'inquiétude au sein de la population, il pourrait choisir cette méthode simple. Ensuite, il passerait à l'application du plan de consultation présenté dans le plan d'évaluation et à la préparation du rapport d'évaluation en suivant le même plan. Dans ce cas, il n'y aurait aucune approbation officielle du plan, mais le promoteur, la population et la Commission auraient un point de référence si une audience était demandée à propos de l'entreprise.

Deuxièmement, le promoteur et le public pourraient employer un mécanisme de délimitation pour préparer la version définitive et s'assurer que les décisions prises dans

le plan d'évaluation reçoivent l'aval officiel. Dans les soixante jours qui suivent la première réunion et dès que le plan est déposé auprès de la Direction des évaluations environnementales, le public ou le promoteur pourraient demander qu'une séance de délimitation ait lieu. Toutes les parties concernées pourraient y assister. Nous proposons que la Commission des évaluations environnementale la préside. Celle-ci établirait les modalités à suivre pour évaluer les demandes de délimitation et déterminerait si une séance du genre devrait avoir lieu. Les membres de la Commission joueraient un rôle similaire à celui d'un protonotaire dans les tribunaux. À la séance, on discuterait du plan d'évaluation afin de déterminer s'il est satisfaisant pour réaliser l'évaluation environnementale. Les membres de la Commission rendraient une décision à l'égard du plan d'évaluation du promoteur et de ses propositions quant aux solutions de rechange, à la zone d'étude retenue, etc. Cette décision règlerait les derniers détails du plan et donnerait des indications précises à partir desquelles le promoteur pourrait mener à bien le reste de la phase de planification et de consultation. La séance de délimitation et la décision de la Commission serviraient aussi à donner un caractère définitif à l'acceptation ou au refus de l'évaluation, à l'autorisation ou au rejet de l'entreprise par le ministère et à toute nouvelle audience de la Commission, bien que la décision devrait pouvoir être modifiée au cas où des problèmes imprévisibles et importants surviendraient après la séance de délimitation. Il resterait à la seule discrétion de la Commission de les entendre à une audience.

Le plan d'évaluation délimiterait donc les conditions dans lesquelles le public, les organismes concernés et le promoteur prépareraient l'évaluation environnementale et serait utile pour toute autorisation qui pourrait être donnée à l'évaluation. Le promoteur suivrait toujours son plan de consultation et s'efforcerait encore de régler les problèmes propres à l'emplacement que le public soulève pendant le reste de la phase de planification et de consultation. Une des parties de l'évaluation environnementale devrait être consacrée au détail du plan de consultation et aux résultats de la consultation qui a eu lieu avec le public. Le promoteur y expliquerait également comment il a réglé les points soulevés ou comment il a essayé de les régler avec les intervenants. Par conséquent, cette partie consacrée à la consultation figurerait dans toute évaluation environnementale.

RECOMMANDATION 2.9

QUE LA LOI PERMETTE AU PROMOTEUR DE DÉPOSER LE PLAN D'ÉVALUATION AUPRÈS DE LA DIRECTION DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES.

RECOMMANDATION 2.10

QUE LA LOI AUTORISE LE PROMOTEUR OU LE PUBLIC À DEMANDER LA TENUE D'UNE SÉANCE DE DÉLIMITATION DANS LES SOIXANTE JOURS QUI SUIVENT LA PREMIÈRE RÉUNION PUBLIQUE.

RECOMMANDATION 2.11

QUE LA LOI PERMETTE DE CONFÉRER À LA COMMISSION DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES LE POUVOIR D'ASSUMER DES TÂCHES SUPPLÉMENTAIRES PRÉCISÉES PAR VOIE DE RÈGLEMENT.

RECOMMANDATION 2.12

QUE LA LOI STIPULE QUE LA SÉANCE DE DÉLIMITATION SERA PRÉSIDÉE PAR UN OU PLUSIEURS MEMBRES DE LA COMMISSION DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES, DÉSIGNÉS À CETTE FIN CONFORMÉMENT À LA RECOMMANDATION 2.11.

RECOMMANDATION 2.13

QUE LA LOI STIPULE QUE LA DÉCISION QUE REND LE MEMBRE DE LA COMMISSION DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES À LA SUITE DE LA SÉANCE DE DÉLIMITATION A UN CARACTÈRE CONTRAIGNANT SUR LE PROCESSUS, Y COMPRIS SUR L'ACCEPTATION OU LE REFUS DE L'ÉVALUATION, L'AUTORISATION OU LE REJET DE L'ENTREPRISE PAR LE MINISTRE ET TOUTE AUDIENCE ULTÉRIEURE DE LA COMMISSION, SOUS RÉSERVE QU'ELLE PUISSE ÊTRE MODIFIÉE UNIQUEMENT S'IL SURVIENT DES PROBLÈMES IMPRÉVISIBLES ET IMPORTANTS QUE LA COMMISSION ACCEPTE D'EXAMINER EN AUDIENCE.

L'AIDE FINANCIÈRE AUX INTERVENANTS

Le public a souvent besoin de l'avis d'experts indépendants pour évaluer les facteurs complexes ou très techniques qui interviennent dans beaucoup d'entreprises. Parfois, il croit plus aux capacités d'objectivité d'un spécialiste "externe". Pour encourager le plus possible le public à s'exprimer, on incitera les promoteurs à les aider financièrement pendant la phase de planification et de consultation d'une évaluation individuelle. Bien que l'on ne recommande pas de la rendre obligatoire, cette aide financière serait à l'avantage du promoteur et serait bénéfique pour la phase de planification et de consultation. Nous proposons, par ailleurs, que toute décision à l'égard du financement que le promoteur est tenu de verser au moment de l'audience, en vertu de la *Loi sur le projet d'aide financière aux intervenants*, tienne compte de toute aide financière accordée pendant la phase de planification et de consultation. Nous proposons encore de confier à la Commission des évaluations environnementales le soin de recommander la répartition, si le promoteur le demande, des crédits qu'il fournit pendant cette phase.

RECOMMANDATION 2.14

QUE LES PROMOTEURS SOIENT ENCOURAGÉS À METTRE DES CRÉDITS À LA DISPOSITION DU PUBLIC PENDANT LA PHASE DE PLANIFICATION ET DE CONSULTATION D'UNE ÉVALUATION INDIVIDUELLE ET QUE LA COMMISSION DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES SOIT HABILITÉE À CONSEILLER LE PROMOTEUR QUI LE DEMANDE SUR LA RÉPARTITION DE CETTE AIDE FINANCIÈRE.

RECOMMANDATION 2.15

QUE TOUTE DÉCISION RELATIVE À L'AIDE FINANCIÈRE QUE LE PROMOTEUR EST TENU DE VERSER AUX TERMES DE LA *LOI SUR LE PROJET D'AIDE FINANCIÈRE AUX INTERVENANTS*

TIENNE COMPTE DE L'AIDE FINANCIÈRE ACCORDÉE PENDANT LA PHASE DE PLANIFICATION ET DE CONSULTATION.

LE RÔLE DU COORDONNATEUR DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Le coordonnateur de l'évaluation environnementale devrait participer largement à la phase de planification et de consultation. Sa tâche, pendant la consultation du public, devrait être de conseiller le promoteur pour s'assurer, autant que possible, que l'évaluation est convenablement délimitée, que les méthodes de consultation du public sont appropriées et que tous les groupes touchés ont la possibilité d'intervenir. Le coordonnateur devrait également donner au promoteur des directives précises quant aux éléments qui doivent figurer dans son évaluation et le conseiller de façon constructive sur les questions à traiter dans celle-ci. Il incomberait au coordonnateur de déterminer si le document répond à ces exigences et traite ces questions et celles soulevées par le public, et de signaler toute faille au promoteur sans tarder.

Le coordonnateur de l'évaluation devrait être un facilitateur et encourager les parties concernées à régler les problèmes en négociant directement entre elles. Son rôle devrait être de suggérer d'autres moyens de produire une évaluation satisfaisante. Il serait ainsi possible d'éliminer ou de réduire considérablement les problèmes en suspens à résoudre pendant la période d'examen de l'évaluation et, partant, de terminer cet examen dans de meilleurs délais.

Pour aider le coordonnateur dans ses fonctions (et toutes les autres parties à l'évaluation), le ministère devrait élaborer des directives détaillées sur son rôle. Le coordonnateur devrait bénéficier d'une formation approfondie qui lui apprendrait à s'acquitter de ses responsabilités.

RECOMMANDATION 2.16

QUE L'ON ÉLABORE DES DIRECTIVES SUR LE RÔLE DU COORDONNATEUR DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DANS TOUTES LES PHASES DU PROCESSUS D'ÉVALUATION, Y COMPRIS LA PHASE DE PLANIFICATION ET DE CONSULTATION.

RECOMMANDATION 2.17

QU'UN PROGRAMME DE FORMATION DETAILLÉ SOIT MIS EN PLACE À L'INTÉRIEUR DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT POUR FORMER LES COORDONNATEURS, LES PROMOTEURS ET LES AUTRES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX INTERVENANT DANS LE PROCESSUS D'ÉVALUATION.

LA PUBLICATION D'AVIS SUPPLÉMENTAIRES

Une fois que le promoteur a choisi la solution de rechange qu'il préfère, il devrait obligatoirement en aviser le public concerné qu'il a identifié pendant la phase de planification et de consultation. Cette obligation devrait figurer dans le règlement portant sur l'avis initial et la première réunion publique.

Pour les promoteurs, et notamment pour les municipalités, l'obligation de publier divers avis sur une même entreprise en vertu de différentes lois pose de véritables problèmes. Pour tenter de rationaliser au mieux les dispositions afférentes aux avis, nous proposons de modifier la *Loi sur les évaluations environnementales* de façon à permettre, autant que possible, le regroupement d'avis à donner en vertu d'autres lois.

RECOMMANDATION 2.18

QUE LE RÈGLEMENT RELATIF À L'AVIS INITIAL ET À LA PREMIÈRE RÉUNION PUBLIQUE OBLIGE ÉGALEMENT LE PROMOTEUR À FAIRE CONNAîTRE LA SOLUTION DE RECHANGE QU'IL A RETENUE À TOUTES LES PARTIES DIRECTEMENT TOUCHÉES PAR LA SOLUTION ET AUX AUTRES INTÉRESSÉS QU'IL A IDENTIFIÉS PENDANT LA PÉRIODE DE PLANIFICATION ET DE CONSULTATION.

LES DIRECTIVES RELATIVES À LA PLANIFICATION ET À LA CONSULTATION

Il est important d'élaborer des directives complètes pour toute la phase de planification et de consultation. Ces directives porteraient sur tous les aspects, du plan d'évaluation au plan de consultation en passant par les méthodes de consultation, les avis à publier et le mécanisme de délimitation. Elles guideraient non seulement davantage les promoteurs pendant la phase de planification et de consultation, mais elles informeraient aussi le public sur le déroulement du processus et sur son rôle.

RECOMMANDATION 2.20

QUE LE MINISTÈRE PRÉPARE DES DIRECTIVES DÉTAILLÉES CONCERNANT LA PHASE DE PLANIFICATION ET DE CONSULTATION.

CHAPITRE 3

EXAMEN ET ACCEPTATION

INTRODUCTION

L'examen et l'acceptation, qui constituent la deuxième phase du processus d'évaluation environnementale, commencent une fois la phase de planification et de consultation terminée. Le plan d'évaluation sert de base pour préparer l'évaluation qui est remise officiellement au ministre aux fins d'autorisation.

Dans le processus actuel, on transmet d'abord l'évaluation à tous les organismes gouvernementaux intéressés pour qu'ils émettent des observations. Ensuite, le ministre de l'Environnement prépare un rapport d'examen gouvernemental et avise le public qu'il pourra l'étudier et demander une audience, après quoi le ministre décide d'accepter l'évaluation ou d'appliquer une des options dont il dispose pour exiger des recherches plus poussées ou pour confier le dossier à la Commission, qui l'examinera en audience. La Commission prend habituellement la décision relative à l'acceptation en même temps que celle concernant l'autorisation. Cependant, il faut que l'évaluation ait été acceptée pour que l'entreprise soit autorisée conformément à la *Loi sur les évaluations environnementales*. L'appréciation clé figurant dans l'examen gouvernemental et toutes les observations faites par le public jouent un rôle important dans l'acceptation.

Le processus actuel d'examen fait l'objet de très nombreuses critiques de la part des promoteurs, des examinateurs et du public qui le trouvent trop long, contradictoire, imprécis quant aux fonctions et responsabilités des examinateurs, complexe en ce qui concerne les options relatives à l'acceptation et flou pour ce qui est du rôle de la participation du public. Parce que cette phase du processus est placée sous le contrôle du ministère et que plusieurs organismes gouvernementaux y participent de près, il est important d'y apporter des améliorations. Dans le présent chapitre, nous étudierons les questions et problèmes se rapportant à trois principaux domaines : la présentation de l'évaluation environnementale, son examen par les organismes gouvernementaux et par le public, et la décision relative à l'acceptation de l'évaluation. Les recommandations viseront essentiellement à rationaliser l'examen, à accroître la participation du public, à habiliter le directeur des Évaluations environnementales à prendre certaines décisions, à fixer des délais et à simplifier le processus.

LA PRÉSENTATION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Pendant la phase de planification et de consultation, les méthodes et le temps pris pour terminer les études de planification, pour consulter la population, pour résoudre les problèmes et pour préparer l'évaluation et la remettre sont plus ou moins laissés à la discrétion du promoteur. Une fois le document officiel remis au ministère, c'est ce dernier qui prend le processus en main. Chez le promoteur, le sentiment de contrôle fait souvent place à une sensation d'incertitude. Actuellement, rien ne lui permet de prédire

quand il recevra un feu vert pour programmer, budgétiser et planifier des activités à venir. L'examen public ne commence pas avant que l'examen gouvernemental soit achevé, ce qui rallonge le traitement de l'évaluation.

LES DÉLAIS

Il a été suggéré d'instituer des délais légaux pour le processus d'examen et d'autorisation afin d'en réduire la durée totale et de donner quelque certitude quant aux dates de conclusion. Par ailleurs, il a été proposé de doter la Direction des évaluations environnementales de ressources suffisantes pour assurer une continuité dans le personnel, uniformiser davantage les orientations, rédiger des directives détaillées et élaborer des méthodes administratives plus efficaces pour réaliser les examens. Il est important que le ministère se donne les moyens de traiter les évaluations plus efficacement et qu'il s'engage à réduire les délais d'examen. Cet élément, qui devrait inclure les efforts du ministre pour respecter des délais donnés pour terminer les examens, devrait aussi figurer dans une politique. Pour faciliter la projection des charges de travail, le ministère devrait demander à tous les promoteurs de programmer la présentation de leur évaluation bien à l'avance et de s'en tenir à des délais de présentation raisonnables pour respecter leurs échéanciers d'examen. En étant prévenues suffisamment à l'avance, toutes les parties géreront mieux leurs ressources.

LES RAPPORTS D'ÉVALUATION

Des évaluations incomplètes, insuffisantes, le besoin d'informations supplémentaires et le réglement des différends avec les organismes d'examen sont des raisons importantes de retard dans les examens gouvernementaux. Des promoteurs inexpérimentés, l'absence de directives ou le refus de suivre les conseils qu'on reçoit pendant la phase de planification et de consultation, le fait de ne pas avoir cerné ou résolu les problèmes avant de soumettre l'évaluation sont autant d'éléments qui expliquent une préparation inadéquate. On hésite bien évidemment à publier un examen si les problèmes soulevés par le rapport d'évaluation ne sont pas encore réglés. Souvent, l'examen s'étale sur plusieurs mois, le temps que le coordonnateur de l'évaluation environnementale, les organismes examinateurs et le promoteur tentent de régler des différends ou de pallier des insuffisances. Les recommandations visant à mettre davantage l'accent sur la délimitation des questions et à offrir davantage de conseils pendant la phase de planification et de consultation permettraient d'améliorer sensiblement la qualité des rapports d'évaluation, qui seraient, en outre, plus complets.

LA CONSULTATION DU PUBLIC

À l'heure actuelle, la population peut participer au processus d'examen et d'autorisation une fois l'examen gouvernemental terminé. Beaucoup des gens qui ont un intérêt dans une entreprise auront pris part à la consultation du public organisée par le promoteur

pendant la phase de planification et de consultation. Cependant, il peut, actuellement, s'écouler de sept mois à deux ans entre la dernière consultation organisée par le promoteur pendant l'étude et l'avis de conclusion de l'examen gouvernemental annonçant la période de trente jours allouée pour l'examen public. À cause de ce délai, le public peut ne plus savoir où en est le projet dans le processus d'examen et d'autorisation. Cette "parenthèse" n'aide pas non plus à répondre aux soucis du public. Il est donc important de poursuivre la consultation de celui-ci pendant la phase d'examen et d'acceptation et que le promoteur fasse paraître un avis au public annonçant la présentation de l'évaluation quand il la remet officiellement au ministère.

L'avis devrait préciser que le promoteur ou le public peuvent demander la tenue d'une audience dès la présentation du rapport. Lorsque c'est le promoteur qui sollicite une audience, le ministre pourra transmettre le dossier à la Commission des évaluations environnementales avant que l'examen soit terminé. Cela permettrait à la Commission et aux autres parties de commencer plus tôt les préparatifs administratifs de l'audience et d'organiser notamment une audience préliminaire, tout en réduisant le temps qui s'écoule entre l'acceptation ou le refus et le début de l'audience officielle.

RECOMMANDATION 3.1

QUE LA LOI SOIT MODIFIÉE POUR EXIGER QUE LE PROMOTEUR, AU MOMENT OÙ IL REMET OFFICIELLEMENT UNE ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE, PRÉPARE ET DISTRIBUE UN AVIS DE PRÉSENTATION DE L'ÉVALUATION ET DE LA POSSIBILITÉ DE SON EXAMEN PAR LE PUBLIC AU MOYEN DE LA FORMULE FIXÉE PAR RÈGLEMENT MINISTÉRIEL. L'AVIS DEVRAIT ÊTRE CLAIREMENT LIBELLÉ ET REMIS AUX PERSONNES RÉSIDANT DANS LA ZONE D'ÉTUDE AINSI QU'AUX PARTIES INTÉRESSÉES OU CONCERNÉES, Y COMPRIS À CELLES RÉPERTORIÉES SUR LES LISTES D'ENVOI QUE LE PROMOTEUR AURA ÉTABLIES AU COURS DE SA CONSULTATION DU PUBLIC. L'AVIS DEVRAIT :

- **ANNONCER LA PRÉSENTATION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE;**
- **SIGNALER QUE LE PUBLIC DISPOSE D'UNE PÉRIODE DE 60 JOURS POUR EXAMINER LE RAPPORT;**
- **DÉCRIRE L'ENTREPRISE ET SON EMPLACEMENT;**
- **EXPLIQUER À LA POPULATION COMMENT ELLE PEUT SE PROCURER UN EXEMPLAIRE DE L'ÉVALUATION;**
- **ÉNUMÉRER LES ENDROITS OÙ L'ON PEUT CONSULTER LE DOSSIER PUBLIC;**
- **INFORMER DE LA POSSILIBITÉ DE DEMANDER UNE AUDIENCE; ET**
- **AVISER D'ENVOYER LES OBSERVATIONS RELATIVES À L'ÉVALUATION ET LES DEMANDES D'AUDIENCE AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT.**

RECOMMANDATION 3.2

QUE LA LOI SOIT MODIFIÉE POUR QUE, DÈS LA PRÉSENTATION DE L'ÉVALUATION AU MINISTÈRE, LE PROMOTEUR ET LE PUBLIC PUISSENT DEMANDER AU MINISTRE DE LA TRANSMETTRE À LA COMMISSION DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES EN VUE D'UNE AUDIENCE.

RECOMMANDATION 3.3

QUE LE MINISTÈRE ÉLABORE UN SYSTÈME DE GESTION POUR LA PLANIFICATION ET LE CONTRÔLE DE LA CHARGE DE TRAVAIL. POUR AIDER LE MINISTÈRE À PLANIFIER SA CHARGE DE TRAVAIL RELATIVE AUX ÉVALUATIONS, IL DEVRAIT INCOMBER AUX PROMOTEURS DE PROGRAMMER AVEC LA DIRECTION, AU MOINS SIX MOIS À L'AVANCE, LA DATE À LAQUELLE ILS LUI REMETTRONT LEUR ÉVALUATION ET DE CONFIRMER CETTE DATE RÉGULIÈREMENT.

L'EXAMEN DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

À l'heure actuelle, quand une évaluation environnementale est présentée, elle est examinée par des organismes gouvernementaux avant que le public puisse l'examiner à son tour. L'examen gouvernemental est coordonné par un coordonnateur de l'évaluation qui transmet une copie de celle-ci jusqu'à une trentaine de ministères et organismes gouvernementaux qu'elle peut intéresser. Pour que le document circule mieux, une liste normalisée des principaux organismes examinateurs devrait être établie pour les divers types de projets. Les autres ministères et organismes intéressés qui auont été identifiés pendant la phase de planification et de consultation seraient ajoutés à la liste. On gagnerait également du temps si le promoteur envoyait directement aux examinateurs le nombre voulu d'exemplaires de l'évaluation.

Chaque organisme examinateur étudie l'évaluation en fonction de son programme et de son mandat. Habituellement, chacun d'eux désigne un coordonnateur qui fait circuler l'évaluation à l'intérieur de l'organisme et qui compile les observations en une seule position ministérielle qu'il communique au coordonnateur de l'évaluation. Ce dernier rassemble les commentaires et positions des différents organismes et prépare le rapport d'examen gouvernemental.

Actuellement, l'examen gouvernemental sert surtout à déterminer si l'évaluation est acceptable. Il permet d'évaluer la qualité technique du document, de savoir s'il respecte pleinement les prescriptions de la Loi, notamment les termes du paragraphe 5(3), et de découvrir les points forts et les points faibles du processus de planification. Il permet aussi de vérifier si le promoteur tient convenablement compte des intérêts particuliers des organismes examinateurs. En se fondant sur l'évaluation réalisée par le groupe d'examen gouvernemental et sur ses observations, l'examen énonce une position et commente l'acceptabilité d'ensemble de l'évaluation.

L'examen gouvernemental est énormément critiqué par les promoteurs, par le public et par les examinateurs qui, le plus souvent, se plaignent de sa complexité, de son inefficacité et de sa longueur. L'absence de délais et de conditions d'étude bien définis est cause d'incertitude. Il est fréquent que les examinateurs eux-mêmes ne sachent pas comment leurs observations seront prises en compte et qu'ils remettent en cause le rôle du coordonnateur de l'évaluation environnementale dans le processus. On fait remarquer, par ailleurs, que ni le ministère ni les examinateurs des autres ministères ne semblent

montrer de l'empressement ou être mus par un souci d'efficacité dans le traitement des examens.

Il ressort d'une analyse de toutes les évaluations approuvées depuis le début du programme que l'examen gouvernemental, du moment où l'évaluation est remise jusqu'à la publication de l'avis de conclusion, prend douze mois en moyenne. S'il y a une audience, l'examen dure en moyenne quatre mois de moins que s'il n'y en a pas. Cette différence tient au temps supplémentaire qui est mis pour régler les problèmes pendant les examens qui ne devraient pas faire l'objet d'une audience. Généralement, le coordonnateur de l'évaluation accorde un délai de quarante-cinq jours pour remettre des observations, mais, pour diverses raisons, ce délai est rarement respecté. À la Direction des évaluations environnementales même, il n'existe aucun délai ni priorité particulière en haut lieu en ce qui concerne la conclusion de l'examen gouvernemental.

LES EXAMINATEURS GOUVERNEMENTAUX

Pas assez de personnel, une compréhension insuffisante de ce qui est demandé, un manque de personnel formé et assigné à l'examen des évaluations et le dépassement des délais impartis, voilà quelques-uns des problèmes typiques auxquels les organismes gouvernementaux sont confrontés. En conséquence, il arrive souvent que les examinateurs ne se montrent pas aussi complets dans leurs observations qu'ils devraient l'être et qu'ils ne se concentrent pas suffisamment sur les mandats et les questions propres à leur organisme d'origine. Le ministère responsable ne traite pas toujours les questions à fond et les positions données dans l'examen sont souvent modifiées à l'audience. Énoncer clairement ce que l'on attend de l'examen à l'intérieur des organismes examinateurs et former du personnel chargé de rédiger les observations découlant de l'examen contribueraient à améliorer la qualité de ces examens et à réduire les délais dans lesquels ils sont réalisés. Le ministère devrait quant à lui s'assurer d'avoir des directives et travailler avec tous les examinateurs. Le coordonnateur de l'évaluation environnementale devrait s'efforcer de faciliter l'examen et résoudre les problèmes en orientant celui-ci et en l'axant sur les questions litigieuses ou en suspens. Si un point important n'a pas été abordé, il devrait prendre l'initiative d'obtenir les informations nécessaires auprès de l'organisme compétent ou en consultant des sources indépendantes.

L'EXAMEN PUBLIC

Dans le processus actuel, l'examen public ne commence pas tant que l'examen gouvernemental n'est pas terminé et que l'avis de conclusion n'est pas publié. Outre se révéler inefficace, une période d'examen public séparée ne permet pas d'intégrer les observations de la population dans l'examen gouvernemental officiel du rapport d'évaluation environnementale. L'examen public devrait donc avoir lieu en même temps que celui effectué par les organismes et faire partie d'un "examen" unique. Le coordonnateur de l'évaluation serait chargé de faciliter l'examen public et d'inclure les

observations qui en ressortent dans l'examen. Les observations du public, si elles sont intégrées, contribueraient aussi à la délimitation de l'examen et à l'inclusion de tous les points de vue. La population devrait également pouvoir évaluer la manière dont on a tenu compte de ses observations dans l'examen et demander une audience pendant une deuxième période d'examen de vingt jours consécutive à l'avis de conclusion de l'examen et d'acceptation ou à un avis d'acceptation ultérieur publié par la Commission des évaluations environnementales.

LE RÔLE DE L'EXAMEN

L'étendue, le contenu et la forme de l'examen constituent un autre domaine où il y a matière à faire. Selon la politique ministérielle actuelle, l'examen a pour rôle d'évaluer les points forts et les points faibles du processus de planification et de vérifier si les termes du paragraphe 5(3) de la *Loi sur les évaluations environnementales* sont respectés. L'examen vise aussi à repérer les questions en suspens, à fournir des informations et des conseils pour aboutir à une décision relative à l'acceptation, à aider le public à étudier l'évaluation, à découvrir les insuffisances dans les données et les informations et à conseiller le promoteur. À l'heure actuelle, l'examen ne s'intéresse pas à l'autorisation de l'entreprise parce que les réactions du public à l'égard de l'évaluation environnementale ne sont pas connues à cette étape.

En limitant l'examen à déterminer si l'évaluation est acceptable, on oblige les examinateurs et les coordonnateurs des évaluations à un double effort et on rallonge le processus, qui en est plus confus. Si l'on incluait les observations relatives à l'autorisation, on aurait un seul ensemble de conseils concernant les acceptations et les autorisations et les examinateurs pourraient faire connaître leurs préoccupations et les conditions qu'ils proposent en une seule fois. L'ajout de conditions d'autorisation contribuerait à régler certaines questions et doterait les examinateurs d'un outil pour exécuter le mandat de leur ministère.

Le statut actuel du rapport d'examen gouvernemental est un sujet de litige pour beaucoup d'organismes examinateurs et de groupes d'intérêts. L'examen représente-t-il la position du gouvernement, du ministère ou de la Direction des évaluations environnementales? Pour le moment, il donne une appréciation du contenu de l'évaluation et dresse des conclusions quant au respect des termes du paragraphe 5(3) de la Loi en se fondant sur les observations communiquées par les examinateurs de tous les ministères. Il n'analyse guère le rapport d'évaluation ni l'intérêt des observations.

L'examen tel qu'on le propose présenterait une position ministérielle sur l'acceptation de l'évaluation, position fondée sur la propre analyse de la Direction, qui tiendrait aussi compte de toutes les observations des ministères, des organismes gouvernementaux et du public. Il recommanderait clairement d'accepter l'évaluation, ou de la refuser, en se justifiant, formulerait des conseils sur les questions en suspens et préciserait les conditions

attachées à l'autorisation. Il devrait être aussi complet et appuyé d'autant de faits que possible en ce qui a trait aux questions et domaines essentiels à la décision, puis résumer clairement et consolider les positions. C'est la Direction des évaluations environnementales qui continuerait de préparer l'examen. Le coordonnateur de l'évaluation jouerait un rôle plus actif dans le règlement des problèmes entre les parties et dans la détermination de l'à-propos des observations et des questions en suspens, et il établirait, avec dicernement, si l'évaluation est complète et satisfaisante. Il faciliterait aussi l'examen public et incorporerait les observations de la population dans l'examen et dans la recommandation relative à l'acceptation ou au refus. Il lui incomberait enfin d'intégrer les diverses observations dans l'examen et de consulter tous les organismes examinateurs sur la façon dont leur position est prise en considération dans ce même examen.

RECOMMANDATION 3.4

QUE LE MINISTÈRE TIENNE UN REGISTRE DES PRINCIPAUX ORGANISMES EXAMINATEURS EN INDIQUANT LEUR INTÉRÊT HABITUEL DANS DIVERS TYPES DE PROJETS ET QUE LE COORDONNATEUR DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE SE RÉFÈRE AU REGISTRE, EN N'OUBLIANT PAS LES AUTRES MINISTÈRES IDENTIFIÉS PENDANT LA PHASE DE PLANIFICATION ET DE CONSULTATION, POUR ÉTABLIR LA LISTE D'ENVOI POUR L'EXAMEN DE L'ÉVALUATION.

RECOMMANDATION 3.5

QU'EN VERTU D'UNE POLITIQUE, LE COORDONNATEUR DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE AIT DIX JOURS À COMPTER DE LA PRÉSENTATION DE L'ÉVALUATION POUR AVISER TOUS LES ORGANISMES EXAMINATEURS DU DÉBUT DE L'EXAMEN ET POUR LEUR TRANSMETTRE DES INSTRUCTIONS SUFFISANTES POUR CENTRER L'EXAMEN ET L'EFFECTUER DANS LES MEILLEURS DÉLAIS. LE FORMULAIRE DEMANDANT DES OBSERVATIONS DEVRAIT ÊTRE REVU AFIN DE BIEN PRÉCISER LES DOMAINES VISÉS, LES FAIBLESSES POSSIBLES ET LES QUESTIONS CLÉS RELATIVES À L'EXAMEN. LES ORGANISMES DISPOSERONT DE SOIXANTE JOURS POUR COMMUNIQUER LEURS OBSERVATIONS. SI UN ORGANISME EXAMINATEUR NE FAIT AUCUN COMMENTAIRE DANS CE LAPS DE TEMPS, L'EXAMEN SERA PRÉPARÉ EN CONSÉQUENCE. TOUTE PROLONGATION DE LA PÉRIODE D'EXAMEN DOIT ÊTRE AUTORISÉE PAR LE DIRECTEUR DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES.

RECOMMANDATION 3.6

QU'EN VERTU D'UN RÈGLEMENT, IL INCOMBE AU PROMOTEUR DE DISTRIBUER À CHACUN DES ORGANISMES EXAMINATEURS LE NOMBRE D'ÉVALUATIONS PRÉCISÉ PAR LE COORDONNATEUR DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE.

RECOMMANDATION 3.7

QUE LE MINISTÈRE ÉLABORE UNE POLITIQUE RELATIVE À L'EXAMEN DES ÉVALUATIONS, À LA PRÉPARATION DES EXAMENS ET À LEUR CONTENU. CETTE POLITIQUE STIPULERA QUE :

- L'EXAMEN DONNERA UNE APPRÉCIATION DÉTAILLÉE ET ANALYTIQUE DE L'ÉVALUATION REPOSANT SUR LES OBSERVATIONS DES ORGANISMES

EXAMINATEURS GOUVERNEMENTAUX ET DU PUBLIC ET SUR L'ANALYSE DU COORDONNATEUR DE L'ÉVALUATION. IL PRÉSENTERA, JUSTIFICATIONS À L'APPUI, LA POSITION ET LA RECOMMANDATION MINISTÉRIELLES CONCERNANT L'ACCEPTATION OU LE REFUS DE L'ÉVALUATION. DES OBSERVATIONS ET CONSEILS PARTICULIERS SE RAPPORTANT À L'AUTORISATION DE L'ENTREPRISE, Y COMPRIS LES CONDITIONS PROPOSÉES, Y FIGURERONT ÉGALEMENT.

- IL INCOMBERA AU COORDONNATEUR DE L'ÉVALUATION D'ÉTUDIER LES DIFFÉRENTES OBSERVATIONS GOUVERNEMENTALES ET DE LES INTÉGRER DANS L'EXAMEN AINSI QUE DE CONSULTER TOUS LES ORGANISMES EXAMINATEURS SUR LA FAÇON DONT LEURS OBSERVATIONS SONT PRISES EN COMPTE DANS L'EXAMEN.
- IL INCOMBERA AU COORDONNATEUR DE L'ÉVALUATION DE COORDONNER L'EXAMEN PUBLIC, DE CONSEILLER ET D'ASSISTER LA POPULATION ET DE FAIRE FIGURER SES COMMENTAIRES DANS L'EXAMEN.

RECOMMANDATION 3.8

QUE LES MINISTÈRES ET LES ORGANISMES EXAMINATEURS DÉSIGNENT DES COORDONNATEURS DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES DÛMENT FORMÉS ET, AYANT TOUTE AUTORITÉ POUR TRAITER LES EXAMENS ET FOURNIR LEURS COMMENTAIRES EN TEMPS OPPORTUN. TOUS LES ORGANISMES EXAMINATEURS DEVRAIENT ÉLABORER, À L'INTENTION DE LEURS EXAMINATEURS ET DE LA DIRECTION DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES, DES DIRECTIVES EXPOSANT LEURS MÉTHODES D'EXAMEN ET LEURS ATTENTES GÉNÉRALES À LA LUMIÈRE DE LEUR MANDAT.

L'ACCEPTATION OU LE REFUS DE L'ÉVALUATION

Actuellement, le ministre de l'Environnement prend deux décisions distinctes. La première concerne l'acceptation de l'évaluation et la seconde, l'autorisation ou le rejet de l'entreprise. Notons que le ministre n'est pas habilité à refuser l'évaluation. Il peut confier cette décision à la Commission des évaluations environnementales (cf. *Loi sur les évaluations environnementales*) ou à la Commission mixte (cf. *Loi sur la jonction des audiences*). L'obligation de prendre ces deux décisions et la distinction qui existe entre elles constituent une première source de confusion. C'est par une appréciation essentiellement technique, effectuée par la Direction des évaluations environnementales à partir des observations transmises par d'autres examinateurs gouvernementaux, que l'on détermine si une évaluation est satisfaisante. La décision arrêtant que le document est complet du point de vue fonctionnel et que son contenu technique est suffisant ou non pour décider d'autoriser ou pas l'entreprise est avant tout technique et administrative. Comme le précise le chapitre 2, un certain nombre de recommandations visent à exiger la préparation d'un plan d'évaluation, et la délimitation et le règlement des problèmes pendant la phase de planification et de consultation, puis à conférer plus de pouvoirs au coordonnateur de l'évaluation dans son rôle de conseiller auprès du promoteur. Afin d'établir l'autorité et la responsabilité indispensables pour appliquer efficacement ces recommandations, nous proposons d'étendre le pouvoir d'accepter l'évaluation dont dispose actuellement le ministre en ajoutant une disposition qui lui permettrait de la

refuser. Par règlement, le pouvoir de prendre cette décision serait délégué au directeur des Évaluations environnementales. Avec ce pouvoir, le directeur, par le biais du coordonnateur de l'évaluation, se trouverait en bien meilleure position pour conseiller aux promoteurs, ou leur demander de régler les problèmes et de satisfaire aux exigences à l'étape de la planification et de la consultation pour que leur évaluation soit acceptable.

Aujourd'hui, lorsque le ministre confie à la Commission le soin de décider de l'acceptation et de l'autorisation, les deux questions sont réglées simultanément pendant l'audience. La Commission a fait savoir que, selon elle, l'acceptation dépend de la forme, du contenu et du processus suivi, et qu'elle préférerait ne pas avoir à trancher ces points pendant l'audience d'autorisation. D'après elle, on peut débattre longtemps pendant l'audience la question de savoir si l'évaluation est acceptable ou s'il faut lui apporter des modifications. On gagnerait du temps et on éviterait des dépenses si l'audience d'autorisation ne commençait pas avant que l'évaluation soit jugée acceptable. Déléguer la décision d'accepter ou de refuser le rapport au directeur aiderait à atteindre cet objectif.

Si le directeur refuse d'accepter l'évaluation, le promoteur devrait pouvoir faire appel devant la Commission des évaluations environnementales ou la Commission mixte. Parce qu'un refus peut empêcher la demande d'évaluation environnementale de suivre son cours, un droit d'appel est nécessaire. L'audience d'appel n'étudierait que les raisons précises du refus telles qu'elles sont libellées dans la décision du directeur. La décision de la Commission serait finale. Il ne semble pas nécessaire de permettre à d'autres parties de faire appel d'une décision d'acceptation, étant donné qu'il existe d'autres possibilités de traiter les problèmes se rapportant à l'autorisation, dont celles de demander une audience d'autorisation et de faire appel de l'autorisation même.

À l'heure actuelle, le ministre a la faculté de choisir entre diverses décisions en ce qui concerne l'acceptation. L'expérience donne à penser qu'elles créent un processus décisionnel complexe et éventuellement long. Pendant l'examen, le ministre peut aviser le promoteur qu'il a l'intention d'exiger des recherches plus poussées, ordonner des recherches plus poussées, publier un avis accordant du temps pour faire de nouvelles observations sur l'évaluation révisée, accepter l'évaluation, la modifier et l'accepter ou la transmettre en vue d'une audience. La plupart des dispositions afférentes à des recherches plus approfondies et à la modification de l'évaluation sont rarement utilisées. La plupart des promoteurs acceptent volontiers de procéder à des recherches supplémentaires lorsqu'on le leur demande. En supprimant ces options superflues et peu employées, on simplifierait le processus d'acceptation. Le fait que le directeur soit habilité, par délégation, à prendre la décision d'accepter ou de refuser l'évaluation devrait encourager les promoteurs à se conformer aux conseils qui leur sont donnés pendant la phase de planification et de consultation et à modifier leur rapport d'évaluation si la Direction le demande, ce qui rend les dispositions des articles 10, 11 et 12 de la *Loi sur les évaluations environnementales* inutiles.

Comme nous l'avons indiqué, il faut en moyenne douze mois pour préparer un examen gouvernemental quand aucune audience n'est exigée et huit mois quand une audience est nécessaire. Les délais sont considérablement raccourcis si le promoteur demande une audience lorsqu'il présente son évaluation ou avant. La préparation de l'examen gouvernemental est généralement l'étape la plus longue de tout le processus d'autorisation, mais il arrive que l'examen d'évaluations importantes prenne beaucoup moins de temps. Si l'on veut étayer les changements à apporter au processus d'évaluation tel qu'il est appliqué, il faut améliorer les délais et l'efficacité de la préparation de l'examen. On devrait fixer, par une politique, un délai maximal de soixante jours après la réception des observations pour préparer l'examen et pour décider d'accepter ou de refuser l'évaluation. Outre les autres délais recommandés, un avis de conclusion et d'acceptation ou de refus peut être publié dans les quatre mois qui suivent la présentation d'une évaluation environnementale.

RECOMMANDATION 3.9

> QUE LA LOI SOIT MODIFIÉE POUR HABILITER LE MINISTRE À ACCEPTER OU À REFUSER L'ÉVALUATION, À PUBLIER UN AVIS COMBINÉ DE CONCLUSION ET D'ACCEPTATION OU DE REFUS ET À DÉLÉGUER CE POUVOIR. L'ACCEPTATION COMME LE REFUS DOIVENT ÊTRE JUSTIFIÉS.

RECOMMANDATION 3.10

> QUE LE POUVOIR DE PRENDRE LA DÉCISION D'ACCEPTATION OU DE REFUS ET DE PUBLIER L'AVIS À CET ÉGARD SOIT DÉLÉGUÉ PAR RÉGLEMENT AU DIRECTEUR DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES.

RECOMMANDATION 3.11

> QU'EN VERTU D'UNE POLITIQUE MINISTÉRIELLE, L'AVIS DE CONCLUSION ET D'ACCEPTATION OU DE REFUS SOIT PUBLIÉ DANS UN DÉLAI DE 120 JOURS À COMPTER DE LA PRÉSENTATION DE L'ÉVALUATION, À CONDITION QUE LA PRÉSENTATION SE FASSE DANS LES DÉLAIS IMPARTIS ET QU'AUCUNE MODIFICATION NE SOIT NÉCESSAIRE. LA POLITIQUE MINISTÉRIELLE SUGGÉRÉE DANS LA RECOMMANDATION 3.7 DEVRAIT BIEN PRÉCISER QUE L'EXAMEN DOIT ÊTRE TERMINÉ DANS LES 120 JOURS.

RECOMMANDATION 3.12

> QUE LA LOI SOIT MODIFÉE AFIN QUE L'AVIS DE CONCLUSION ET D'ACCEPTATION OU DE REFUS SOIT SUIVI D'UN DÉLAI DE VINGT JOURS POUR COMMUNIQUER DES OBSERVATIONS SUR L'EXAMEN ET LA DÉCISION AINSI QUE DES OBSERVATIONS SUR L'AUTORISATION DE L'ENTREPRISE, Y COMPRIS DES DEMANDES D'AUDIENCE.

RECOMMANDATION 3.13

> QUE LA LOI SOIT MODIFIÉE POUR QUE, DANS LES VINGT JOURS QUI SUIVENT LE REFUS D'UNE ÉVALUATION, LE PROMOTEUR PUISSE FAIRE APPEL DE LA DÉCISION DEVANT LA COMMISSION DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES EN FONCTION DES DOMAINES ET RAISONS CONTENUS DANS LA DÉCISION. LA DÉCISION DE LA COMMISSION SERAIT FINALE.

RECOMMANDATION 3.14

QUE LES ARTICLES 10 ET 11 DE LA LOI SOIENT MODIFIÉS AFIN DE SUPPRIMER LES DISPOSITIONS AUTORISANT LE MINISTRE À MODIFIER UNE ÉVALUATION ET À ORDONNER DES RECHERCHES SUPPLÉMENTAIRES. IL FAUDRAIT LES REMPLACER PAR UNE DISPOSITION PERMETTANT AU PROMOTEUR D'APPORTER DES MODIFICATIONS MINIMES À UNE ÉVALUATION APRÈS SA PRÉSENTATION ET AVANT LA PUBLICATION DU RAPPORT D'EXAMEN, À LA DEMANDE DU DIRECTEUR DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES OU AVEC SON ACCORD.

CHAPITRE 4

LES AUTORISATIONS

INTRODUCTION

La troisième phase du projet de révision du processus d'évaluation environnementale porte sur l'autorisation d'une entreprise par le ministre ou par la Commission, qui intervient au terme de la période d'examen de vingt jours fixée dans l'avis de conclusion et de décision.

D'aucuns estiment que les autorisations prévues par la *Loi sur les évaluations environnementales* sont beaucoup trop longues à obtenir. Les décisions afférentes aux autorisations ou aux renvois à la Commission pour audience contribuent énormément à la longueur des délais. La durée des audiences, leur coût et l'inefficacité de la procédure constituent des sources importantes de problèmes pour les intervenants et pour la Commission elle-même. En outre, il serait bon de prévoir des dispositions permettant de faire appel des décisions et d'obtenir des éclaircissements sur celles-ci. Le présent chapitre traitera de questions et de recommandations liées à l'autorisation de l'entreprise, aux audiences de la Commission des évaluations environnementales et aux appels des décisions.

LA DÉCISION DU MINISTRE

En vertu de l'article 14 de la Loi, le ministre est habilité à autoriser l'exploitation d'une entreprise, à l'autoriser aux conditions qu'il estime nécessaires ou à refuser de l'autoriser. Les articles 12 et 13 permettent au ministre d'exiger de la Commission qu'elle tienne une audience portant à la fois sur l'acceptation de l'évaluation et sur l'autorisation de l'entreprise. Étant donné que le ministre n'a pas de date précise à respecter pour rendre ces décisions, cette possibilité contribue à l'incertitude générale quant aux délais d'obtention des autorisations.

Les pouvoirs décisionnels que la Loi confère au ministre, notamment dans les articles 13 et 14, ne sont pas formellement transmis à la Commission des évaluations environnementales au moment de l'audience, quoique l'on estime, en pratique, qu'ils le sont par l'article 20 de la Loi. Cependant, des intervenants ayant contesté cette interprétation de la Loi devant la Commission, il suffirait de clarifier la question pour éviter tout malentendu à l'avenir.

En analysant des évaluations terminées qui n'ont pas fait l'objet d'une audience, on s'aperçoit qu'en moyenne, il s'écoule trois mois entre l'acceptation et l'autorisation. Pour les projets qui ont fait l'objet d'une audience, l'acceptation et l'autorisation prennent en moyenne quinze mois. En appliquant les recommandations du chapitre 3 visant à fixer des délais pour la conclusion de l'examen et à imposer une date limite au directeur des Évaluations environnementales pour accepter ou refuser l'évaluation, on réduira considérablement les délais d'examen et d'acceptation. Pour ôter toute incertitude et

établir un échéancier plausible pour le processus d'examen et d'autorisation entier, on devrait aussi fixer au ministre des délais raisonnables dans lesquels il décidera d'autoriser l'entreprise ou de transmettre le dossier à la Commission des évaluations environnementales. Le délai idéal entre la présentation de l'évaluation et l'autorisation ou le renvoi devant la Commission serait de 180 jours. Le ministre devrait donc rendre sa décision dans un délai de 60 jours à compter de la publication de l'avis de conclusion et d'acceptation ou de refus.

Dans le processus d'autorisation actuel, le ministre peut, à plusieurs moments, demander ou refuser une audience devant la Commission des évaluations environnementales : après les trente jours d'examen public consécutifs à l'avis de conclusion de la préparation de l'examen (article 2 et paragraphe 12(2)); après les quinze jours qui suivent l'avis de proposition de modification (article 10 et paragraphe 12(2)); et après l'avis d'acceptation ou de modification et d'acceptation (article 13). Il arrive que les promoteurs demandent une audience quand ils remettent leur évaluation. Sauf s'il propose de modifier l'évaluation, le ministre ne peut actuellement transmettre celle-ci pour audience avant la préparation de l'examen gouvernemental, la publication de l'avis de conclusion et les trente jours consacrés à l'examen public. En autorisant tout intéressé à demander une audience après la remise de l'évaluation, le processus serait plus efficace et on éviterait des confusions. Le promoteur devrait pouvoir demander une audience quand il remet l'évaluation, comme le prévoit la *Loi sur la jonction des audiences*. Le promoteur, le public et les autres intervenants pourraient demander une audience entre le jour de remise de l'évaluation et la fin des vingt jours d'examen consécutifs à l'avis de conclusion et d'acceptation ou à tout avis d'acceptation qui s'ensuivrait. Le ministre pourrait transmettre la demande d'un promoteur à la Commission dès sa réception, mais aucune décision concernant d'autres demandes ne serait prise avant la conclusion de l'examen et les vingt jours d'examen public. Si le ministre était habilité à transmettre une évaluation à la Commission avant la décision d'acceptation, la Commission et les parties pourraient entamer certains préparatifs d'audience, comme la délimitation, l'ordre de présentation des témoignages et l'étude des demandes d'aide financière déposées par des intervenants. Cependant, l'audience d'autorisation ne commencerait pas avant que le directeur des Évaluations environnementales ait examiné et accepté l'évaluation ou que la Commission se soit décidée en faveur de l'acceptation à la suite d'un appel fait par le promoteur.

Pour poursuivre la délimitation amorcée pendant la phase de planification et de consultation, le ministre devrait pouvoir limiter les questions qui sont renvoyées à la Commission des évaluations environnementales. Cela permettrait une première délimitation des principales questions fondées sur la délimitation et sur le règlement de problèmes pendant la phase de planification et de consultation, sur l'examen et sur les observations faites à propos de celui-ci. Le cas échéant, il faudrait conseiller au ministre, pendant l'examen, quelles questions confier à la Commission.

Pour aider plus encore le ministre à déterminer si une audience d'autorisation est nécessaire, il faudrait définir des critères, semblables à ceux proposés pour les demandes de changement de catégorie (voir recommandation 6.14), dont le ministre tiendrait compte dans sa décision. Il faudrait également élaborer des directives sur l'utilisation des critères pour aider à établir la légitimité des demandes d'audience publique. Une fois que le ministre a pris sa décision concernant une demande d'audience, celle-ci et les raisons qui l'ont motivée devraient être rendues publiques.

Il peut arriver que des projets d'installations de gestion des déchets soient soumis à la fois à la *Loi sur les évaluations environnementales* (en vertu de laquelle des audiences peuvent être demandées) et à des audiences obligatoires aux termes de la Partie V de la *Loi sur la protection de l'environnement*. Certains projets de réseaux d'eau et d'égouts visés par la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* courent le même risque d'audiences répétées. Toutes ces audiences se déroulent devant la Commission des évaluations environnementales. La version actuelle de l'article 34 de la *Loi sur les évaluations environnementales* répond à un souci d'éviter un double emploi des audiences en utilisant soit :

> l'alinéa a), qui permet au ministre d'ordonner que les audiences prévues par la *Loi sur la protection de l'environnement* ou la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* aient lieu et que la *Loi sur les évaluations environnementales* ou une partie de celle-ci ne s'applique pas; ou
>
> l'alinéa b), qui permet au ministre d'ordonner l'application de la *Loi sur les évaluations environnementales* et la suspension des audiences prévues par d'autres lois.

L'utilisation de l'alinéa a) a soulevé des objections selon lesquelles il constituerait un moyen d'exemption de la *Loi sur les évaluations environnementales* s'ajoutant aux dispositions d'exemption figurant à l'article 29. En revanche, l'alinéa b) s'est révélé précieux pour couper court à des audiences inutiles, notamment quand, aux termes de la *Loi sur la protection de l'environnement* (Partie V), un projet d'installations de gestion des déchets faisait obligatoirement l'objet d'une audience, alors que le public n'en avait demandé aucune et qu'il n'y en avait aucun besoin technique. En appliquant la *Loi sur les évaluations environnementales* au projet, il faut qu'il y ait une demande pour qu'une audience ait lieu. En l'absence de demande, on gagne du temps et on évite des dépenses. Des audiences ont été supprimées de cette façon à trois occasions au moins.

Il est proposé de modifier l'article 34 de la *Loi sur les évaluations environnementales* de manière à conserver les avantages de l'alinéa b) et à éviter l'utilisation de l'alinéa a) pour exempter des projets de l'application de la Loi.

Il est à noter que la *Loi sur la jonction des audiences* ne s'applique pas dans les circonstances décrites, puisqu'elle vise à réunir les audiences de plusieurs commissions en une seule audience devant une commission mixte.

RECOMMANDATION 4.1

QU'EN VERTU D'UNE POLITIQUE, LA DÉCISION DU MINISTRE D'AUTORISER UNE ENTREPRISE (AUX CONDITIONS OPPORTUNES) OU DE REFUSER DE L'AUTORISER OU ENCORE DE DEMANDER À LA COMMISSION DE TENIR UNE AUDIENCE DOIVE ÊTRE RENDUE PUBLIQUE DANS UN DÉLAI DE SOIXANTE JOURS À COMPTER DU MOMENT OÙ L'ÉVALUATION A ÉTÉ ACCEPTÉE PAR LE DIRECTEUR OU, EN CAS D'APPEL, PAR LA COMMISSION.

RECOMMANDATION 4.2

QUE LA LOI SOIT MODIFIÉE POUR QUE LES DEMANDES D'AUDIENCE SOIENT EXAMINÉES PAR LE MINISTRE DU MOMENT OÙ L'ÉVALUATION EST REMISE JUSQU'À LA FIN DES VINGT JOURS D'EXAMEN CONSÉCUTIFS À L'AVIS DE CONCLUSION ET D'ACCEPTATION OU À TOUT AVIS ULTÉRIEUR D'ACCEPTATION.

RECOMMANDATION 4.3

QUE LA LOI SOIT MODIFIÉE POUR QUE LE MINISTRE PUISSE TRANSMETTRE L'ÉVALUATION À LA COMMISSION EN VUE D'UNE AUDIENCE, SI LE PROMOTEUR LE DEMANDE EN REMETTANT SON ÉVALUATION. L'AUDIENCE D'AUTORISATION NE DEVRAIT PAS COMMENCER AVANT QUE CETTE DERNIÈRE AIT ÉTÉ ACCEPTÉE PAR LE DIRECTEUR OU PAR LA COMMISSION EN CAS D'APPEL D'UNE DÉCISION DU DIRECTEUR REFUSANT L'ÉVALUATION.

RECOMMANDATION 4.4

QUE LE PARAGRAPHE 12(2) ET L'ALINÉA 13(B) DE LA LOI SOIENT MODIFIÉS POUR QUE LA COMMISSION, QUAND ELLE TIENT UNE AUDIENCE, AIT LES MÊMES POUVOIRS QUE LE MINISTRE EN MATIÈRE DE DÉCISION ET D'ÉTABLISSEMENT DES CONDITIONS.

RECOMMANDATION 4.5

QUE LA LOI SOIT MODIFIÉE DE FAÇON À HABILITER LE MINISTRE À DÉLIMITER LES QUESTIONS ET DOMAINES DONT LA COMMISSION DEVRA TENIR COMPTE QUAND UNE ENTREPRISE FAIT L'OBJET D'UNE AUDIENCE D'AUTORISATION.

RECOMMANDATION 4.6

QUE LE MINISTÈRE ÉLABORE DES DIRECTIVES POUR LE TRAITEMENT DES DEMANDES D'AUDIENCE, LES CRITÈRES DE DÉCISION DEVANT ÊTRE FONCTION DES POINTS SUIVANTS :

A) L'ÉTENDUE DES PRÉOCCUPATIONS DU PUBLIC;
B) L'INTÉRÊT PUBLIC QU'IL Y A À AUTORISER L'ENTREPRISE;
C) L'URGENCE DE L'ENTREPRISE; ET
D) LA QUESTION DE SAVOIR SI LA DEMANDE EST FRIVOLE, VEXATOIRE OU SI UNE AUDIENCE EST INUTILE OU RISQUE DE CAUSER DES RETARDS EXCESSIFS.

RECOMMANDATION 4.7

QUE L'ARTICLE 34 SOIT MODIFIÉ AFIN QUE LES DISPOSITIONS DE LA *LOI SUR LES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES* S'APPLIQUENT QUAND UNE ENTREPRISE QUI EST SOUMISE À CETTE LOI PEUT AUSSI FAIRE L'OBJET D'UNE AUDIENCE AUX TERMES DE LA PARTIE V DE LA *LOI SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT* OU DE DISPOSITIONS DE LA *LOI SUR LES RESSOURCES EN EAU DE L'ONTARIO*. LES AUDIENCES PRÉVUES PAR AILLEURS AUX TERMES DE CES DEUX DERNIÈRES LOIS N'AURONT PAS LIEU SAUF DEMANDE CONTRAIRE DU MINISTRE OU SI ELLES CONSTITUENT UNE CONDITION DE L'AUTORISATION AU REGARD DE LA *LOI SUR LES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES*.

EN VERTU DE LA *LOI SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT* ET DE LA *LOI SUR LES RESSOURCES EN EAU DE L'ONTARIO*, L'ARRÊTÉ OU L'AUTORISATION PEUT DÉFINIR L'OBJET DE L'AUDIENCE.

RECOMMANDATION 4.8

QUE DES COPIES DE TOUTES LES DEMANDES D'AUDIENCE, AVEC LES RÉPONSES QUI Y ONT ÉTÉ APPORTÉES, SOIENT VERSÉES AU DOSSIER PUBLIC.

LA COMMISSION DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES ET SES AUDIENCES

La *Loi sur les évaluations environnementales* confère des pouvoirs décisionnels à la Commission pour les projets que le ministre lui transmet. Nous proposons que la Commission conserve son rôle et ses pouvoirs tels qu'ils sont actuellement définis dans la Loi. Cependant, il est nécessaire de revoir le système des audiences, en raison de sa complexité, de sa longueur et des coûts qu'il entraîne. Nombre des observations reçues pendant l'examen citaient les problèmes que posent la longueur, le coût et le déroulement des audiences tenues en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales* et de la *Loi sur la jonction des audiences*. Certaines personnes estiment que l'atmosphère officielle et antagoniste qui anime les audiences est intimidante et qu'elle entrave une participation positive des citoyens.

La Commission pourrait aider le ministère à élaborer des directives plus détaillées pour la préparation des rapports d'évaluation. Pour satisfaire à l'impératif de directives plus détaillées et normatives, le ministère, conjointement avec la Commission, devrait rédiger des directives générales provisoires qui guideraient les participants dans des projets de types similaires. La Commission peut faire bénéficier de son expérience en conseillant le ministère sur le choix des informations et des questions les plus pertinentes, les méthodes ou les approches utilisées par les promoteurs et qui lui ont été fort utiles pour traiter des effets sur l'environnement et les techniques efficaces de participation du public au processus. Les directives provisoires devraient être distribuées pour que le public les examine. La Commission pourrait être utilisée pour convoquer une audience non officielle au cours de laquelle toutes les parties intéressées seraient conviées à faire des recommandations pour la version définitive de ces directives. Il est probable que toutes les parties aux évaluations trouveraient des directives mises au point de cette manière

plus utiles et plus acceptables. Il en résulterait aussi une meilleure compréhension des exigences de l'évaluation et une amélioration du contenu et de la qualité des rapports.

D'après la Commission et d'après beaucoup d'autres personnes, la longueur des audiences s'explique en grande partie par le fait que l'on ne délimite pas convenablement les questions et que l'on ne les règle pas pendant la consultation qui précède la présentation de l'évaluation. Un exercice de délimitation au cours de la phase de planification et de consultation devrait aider à concentrer les études de planification et les consultations publiques sur les questions et préoccupations clés. Il deviendrait plus facile ensuite de régler les problèmes dans toute la mesure du possible et d'axer les efforts sur les sujets d'inquiétude importants ou en suspens dans le rapport d'évaluation. Outre habiliter le ministre à délimiter la portée de celui-ci, il est recommandé d'étendre cette disposition à la Commission. La Commission devrait délimiter l'audience d'autorisation en se fondant sur les décisions à cet égard. À cet effet, la recommandation est que toute décision de ce type prise pendant la phase de planification et de consultation lie la Commission dans toute audience ultérieure, sous réserve qu'elle puisse recevoir tout nouveau témoignage important qui l'obligerait à s'éloigner de la décision originale délimitant la portée de l'évaluation. Si l'on règle aussi les questions posées pendant les phases de planification et de consultation, d'examen et d'acceptation, il devrait être plus facile pour la Commission de délimiter l'audience.

La Commission a introduit le principe de la délimitation dans un domaine, celui de la définition des questions et de la présentation des témoignages pendant une audience. Les promoteurs ont de plus en plus tendance à présenter des témoignages extensifs en preuves principales pour couvrir tous les aspects de leurs dossiers. Les parties répondent, en l'espèce, par des contre-interrogatoires poussés et par des témoignages approfondis. L'introduction de modalités officielles de délimitation dans le Règlement intérieur de la Commission aiderait les parties et la Commission même à concentrer les témoignages sur les questions clés et permettrait d'utiliser plus efficacement le temps imparti à l'audience.

La Commission des évaluations environnementales et les commissions mixtes ont adopté plusieurs autres modifications de procédure visant à obtenir une meilleure efficacité et à accélérer les audiences sans limiter l'intervention des participants. Mentionnons ici des changements en ce qui concerne la qualification des témoins experts, la présentation des témoignages oraux, les dépositions et les conditions provisoires. Étant donné la nature de plus en plus complexe et la longueur croissante des audiences, la Commission devrait bénéficier de pleins pouvoirs légaux pour apporter les améliorations qu'elle estime nécessaires à sa procédure. À cette fin, la Commission devrait rédiger un document de travail et réunir une "table ronde" pour discuter de l'introduction de ces techniques, entre autres, dans son règlement intérieur. Voici une liste provisoire des points que la Commission devrait prendre en considération :

- l'obligation de déposer les témoignages et les interrogatoires au préalable;
- l'obligation, pour les témoins experts, de se réunir sans la présence d'avocats;
- la préparation de déclarations sur les points établis et l'énumération des questions en suspens;
- la médiation, la conciliation ou l'arbitrage par des membres ou des employés de la Commission avant la tenue d'une audience;
- la mesure dans laquelle les témoignages déposés d'avance rendent inutiles les témoignages oraux;
- la présentation et l'ordre des témoignages;
- la simplicité du processus (ex : les groupes mixtes de témoins examinés collectivement par le promoteur, les intervenants et la Commission);
- l'examen en dehors de l'audience des questions de procédure et des questions non liées aux témoignages;
- l'obligation de traiter explicitement à l'audience les questions d'équité;
- le rôle des avocats et du personnel technique de la Commission et leur utilité; et
- le recours à l'adjudication de dépens pour pénaliser les parties qui ne se conforment pas aux directives ou aux ordonnances de la Commission ou qui prolongent exagérément l'audience.

Les promoteurs, les participants à l'audience, les avocats et les membres de la Commission devraient se réunir pour discuter ensemble de la nouvelle procédure. La mise au point de méthodes mutuellement acceptables visant à une efficacité accrue des audiences et à la réduction de leur durée et de leur coût ne peut que profiter à toutes les personnes qui sont parties au processus. En faisant coïncider la publication des travaux de la Commission et de ses recommandations en matière de procédure avec l'examen public du présent document de travail, on faciliterait la mise en oeuvre coordonnée des modifications à apporter à la Loi et aux règlements.

L'atmosphère officielle et antagoniste qui anime les audiences est un autre aspect qui préoccupe particulièrement certaines personnes. Les témoignages sous serment, la perspective du contre-interrogatoire et la présence d'experts et d'avocats sont intimidants et gênants pour le commun des citoyens. La présence des avocats et leur rôle ont peu de chances de diminuer, mais la Commission devrait réfléchir à des moyens de rendre la présentation d'avis contraires moins accusatoire. Même si, en principe, les avocats ne malmènent pas les simples témoins, les membres du public peuvent hésiter à venir à la barre après avoir vu la façon dont certains témoins experts sont traités. Dans le cas de témoins issus du public, seules devraient être posées des questions visant à éclaircir ou à préciser les témoignages et opinions. La Commission devrait encourager le public à témoigner et s'efforcer de le mettre à l'aise en établissant, à son intention, une atmosphère non antagoniste.

En programmant les audiences pendant les heures normales de bureau, on limite la présence de la plupart des citoyens. Outre continuer de tenir des audiences satellites ou locales, grâce auxquelles il est plus facile pour les personnes concernées par un projet de se présenter devant un comité, la Commission devrait organiser davantage de séances en soirée. Des audiences moins formelles, du type "réunions du conseil municipal" devraient aussi être convoquées pour faire participer le plus de citoyens possible. Il faudrait insister sur les initiatives visant à limiter la complexité juridique croissante du processus d'audience et à mettre l'accent sur le bien-fondé des propositions et sur leurs conséquences pour l'environnement.

RECOMMANDATION 4.9

> QUE LA LOI HABILITE LA COMMISSION À ORGANISER DES SÉANCES DE DÉLIMITATION PENDANT LA PHASE DE PLANIFICATION ET DE CONSULTATION ET À DÉLIMITER LES QUESTIONS ET LES DOMAINES À TRAITER AU COURS D'UNE AUDIENCE D'AUTORISATION.

RECOMMANDATION 4.10

> QUE LE MINISTÈRE ÉLABORE DES DIRECTIVES GÉNÉRALES POUR LA PRÉPARATION DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES PORTANT SUR DIVERSES ACTIVITÉS ET ENTREPRISES; QUE LA COMMISSION DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES TIENNE DES AUDIENCES ORDINAIRES AUXQUELLES TOUTES LES PARTIES INTÉRESSÉES PUISSENT PARTICIPER.

RECOMMANDATION 4.11

> QUE LA COMMISSION DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES PRÉPARE UN DOCUMENT DE TRAVAIL ET ORGANISE DES DISCUSSIONS LIBRES SUR LES AMÉLIORATIONS DE PROCÉDURE À APPORTER AUX AUDIENCES EN VUE DE MODIFIER SON RÈGLEMENT INTÉRIEUR.

RECOMMANDATION 4.12

> QUE LA COMMISSION POURSUIVE SES EFFORTS POUR OUVRIR DAVANTAGE LES AUDIENCES AU PUBLIC ET QU'ELLE SE SERVE DE SON DOCUMENT DE TRAVAIL ET DE SES DISCUSSIONS LIBRES POUR EXAMINER LES MOYENS D'ENCOURAGER PLUS DE CITOYENS À PARTICIPER AU PROCESSUS D'AUDIENCE ET DE FACILITER CETTE PARTICIPATION.

APPELS ET PRÉCISIONS

Comme nous le disions au chapitre 3, si le directeur des Évaluations environnementales juge le rapport d'évaluation inacceptable, les conséquences pour le promoteur seront considérables. Par conséquent, le promoteur devrait disposer de vingt jours à compter du refus pour faire appel devant la Commission des évaluations environnementales. Il pourrait soit demander une audience séparée sur l'acceptation, soit demander des audiences consécutives sur l'acceptation et sur l'autorisation. L'audience d'autorisation ne pourrait avoir lieu qu'en cas d'acceptation de l'évaluation. L'audience d'appel n'examinerait que les seules raisons du refus. Elle serait plus courte que les audiences actuelles. Cette nouvelle approche permettrait d'économiser le temps que l'on passe actuellement, dans les principales audiences d'autorisation, à discuter des insuffisances

du rapport d'évaluation et à les combler, grâce à quoi la Commission pourrait concentrer les audiences sur l'autorisation de l'entreprise.

L'expérience prouve que, suite à une autorisation, les promoteurs doivent parfois apporter des changements à leur entreprise.

Cependant, une fois l'évaluation acceptée ou l'entreprise autorisée, l'article 17 de la Loi s'applique. En conséquence, tout changement devrait faire l'objet d'un processus d'évaluation complet. Bien que le promoteur ait la possibilité d'obtenir un arrêté d'exemption, il est souhaitable d'instaurer une procédure plus souple.

Les décisions de la Commission sont définitives, à moins que le ministre les modifie ou les remplace dans un délai de vingt-huit jours à compter du moment où la Commission les lui a communiquées. Le ministre transmet la question au Conseil des ministres pour examen et révision et doit donner ses raisons s'il modifie une décision de la Commission. La décision du ministre de changer une décision de la Commission ou de lui en substituer une autre est définitive. Bien que cette procédure soit effectivement la même que celle prévue dans les dispositions d'appel de la *Loi sur la jonction des audiences*, elle ne possède aucun caractère officiel. Si l'on ajoutait à l'article 23 de la *Loi sur les évaluations environnementales* une procédure d'appel précise semblable à celle figurant dans la *Loi sur la jonction des audiences*, les demandes d'appel gagneraient en cohérence.

Quand le ministre ou la Commission des évaluations environnementales autorise une entreprise, il se peut qu'une partie de cette décision nécessite des éclaircissements, mais il est bien entendu qu'aucune modification fondamentale ne peut être apportée à l'entreprise dans sa version autorisée.

À l'heure actuelle, la *Loi sur les évaluations environnementales* ne comporte aucune disposition permettant de demander des éclaircissements sur une décision ou sa modification. Cependant, le paragraphe 12(2) de la *Loi sur la jonction des audiences* permet de reconstituer des commissions mixtes pour réentendre toute affaire examinée dans l'audience originale afin d'en modifier les décisions aux fins d'éclaircissements. Il est donc recommandé d'ajouter une disposition de ce type à la *Loi sur les évaluations environnementales*.

RECOMMANDATION 4.13

> **QUE L'ARTICLE 23 DE LA LOI SOIT MODIFIÉ POUR PRÉCISER QU'UNE DÉCISION DE LA COMMISSION DEVIENT DÉFINITIVE S'IL N'EN EST PAS FAIT APPEL AUPRÈS DU LIEUTENANT-GOUVERNEUR EN CONSEIL DANS UN DÉLAI DE 28 JOURS À COMPTER DE LA PUBLICATION DE LA DÉCISION.**

RECOMMANDATION 4.14

> **QUE L'ARTICLE 17 DE LA LOI SOIT MODIFIÉ POUR QUE LE PROMOTEUR AIT PLUS DE LATITUDE POUR APPORTER DES CHANGEMENTS À UNE ÉVALUATION APRÈS LA DÉCISION D'AUTORISATION :**

a) LE PROMOTEUR DEVRAIT FOURNIR DES INFORMATIONS DÉTAILLANT LES MOTIFS DU CHANGEMENT, LE CHANGEMENT ENVISAGÉ ET SES EFFETS;

b) TOUTES LES PARTIES À LA DÉCISION D'AUTORISATION ANTÉRIEURE DEVRAIENT ÊTRE AVERTIES DU CHANGEMENT ENVISAGÉ PAR AVIS AU PUBLIC;

c) LE PUBLIC DEVRAIT DISPOSER D'UN DÉLAI MINIMAL DE 30 JOURS POUR COMMUNIQUER SES OBSERVATIONS SUR LE CHANGEMENT ENVISAGÉ ET DEVRAIT POUVOIR DEMANDER UNE AUDIENCE DEVANT LA COMMISSION À SON SUJET. LE MINISTÈRE DEVRAIT ÉTUDIER LE CHANGEMENT ENVISAGÉ.

d) SI L'ENTREPRISE ORIGINALE EST PASSÉE DEVANT LA COMMISSION OU DEVANT UNE COMMISSION MIXTE, SEULE CETTE COMMISSION SERAIT HABILITÉE À 1) AUTORISER LE CHANGEMENT SANS AUDIENCE; 2) REJETER LE CHANGEMENT SANS AUDIENCE; 3) EXIGER UNE AUDIENCE; OU 4) EXIGER UNE NOUVELLE ÉVALUATION COMPLÈTE AU SUJET DU CHANGEMENT. SI LA QUESTION N'A PAS ÉTÉ ÉTUDIÉE PAR LA COMMISSION, IL INCOMBE AU MINISTRE DE PRENDRE CETTE DÉCISION SOUS RÉSERVE DU POINT C) CI-DESSUS; ET

RECOMMANDATION 4.15

QUE LA LOI SOIT MODIFIÉE POUR AUTORISER LE MINISTRE À MODIFIER DES AUTORISATIONS MINISTÉRIELLES ANTÉRIEURES AUX FINS DE LES CLARIFIER, ET POUR QUE LA COMMISSION PUISSE ÊTRE RECONSTITUÉE POUR MODIFIER UNE DÉCISION AUX FINS D'ÉCLAIRCISSEMENTS ET RÉENTENDRE TOUTE PARTIE DU DOSSIER QU'ELLE JUGE NÉCESSAIRE DE RÉENTENDRE; LA MODIFICATION NE DEVRAIT PAS ENTRAÎNER DE CHANGEMENTS FONDAMENTAUX À LA VERSION AUTORISÉE DE L'ENTREPRISE.

CHAPITRE 5

LA SURVEILLANCE

INTRODUCTION

La surveillance est le dernier aspect du processus d'évaluation environnementale. Le présent chapitre a pour objet de déterminer si des méthodes de surveillance sont nécessaires pour suivre une entreprise qui a été autorisée et de faire des recommandations à cet égard. Les activités de surveillance pourraient également se justifier si une entreprise a été exemptée d'évaluation environnementale ou assujettie à certaines conditions. D'aucuns estiment que l'on n'a pas accordé assez d'attention à cet aspect après la délivrance de l'autorisation et s'inquiètent de ce que la Loi ne prescrit rien de particulier à ce sujet.

Un programme de surveillance peut remplir trois fonctions. Il peut servir à déterminer dans quelle mesure les conditions d'autorisation ou d'exemption ou d'autres normes encore sont respectées; un programme d'exécution peut être élaboré pour assurer leur respect; et la surveillance peut constituer une source d'informations pour l'étude des effets sur l'environnement.

En l'absence de toute activité de suivi sérieuse effectuée par le ministère, les promoteurs ont montré peu d'intérêt pour la surveillance. La pratique actuelle d'autodiscipline de la part des promoteurs avec obligation de rendre compte n'est pas satisfaisante. De plus, comme nous le faisions remarquer plus tôt, le manque de dossiers et d'informations à ce sujet ajoute aux difficultés rencontrées lorsque l'on essaie de définir les avantages des évaluations environnementales.

LA SURVEILLANCE DU RESPECT DES CONDITIONS ET DES NORMES

Ce type de surveillance sert à montrer dans quelle mesure l'entreprise est construite, mise en marche et exploitée dans le respect des normes, des conditions de l'autorisation et des engagements pris dans le rapport d'évaluation environnementale.

Un programme bien conçu peut être à l'avantage des promoteurs, du public et des organismes de réglementation. Une bonne connaissance des prescriptions et la surveillance de leur application aident à repérer et à régler rapidement les problèmes qui se posent sur place, de façon que l'on limite les dommages possibles à l'environnement, les plaintes du public et les retards dans le calendrier des travaux. Elles peuvent aussi faciliter la clarification et l'interprétation opportunes des conditions d'autorisation ou mettre en évidence les modifications qui s'imposent.

Aux termes du paragraphe 5(3) de la *Loi sur les évaluations environnementales*, un rapport doit décrire les effets prévus sur l'environnement et les mesures qu'on compte prendre pour les atténuer. Les articles 14 et 16 prévoient respectivement la possibilité de soumettre l'autorisation à certaines conditions et d'imposer le respect de ces conditions.

D'autres articles autorisent les agents provinciaux à procéder aux inspections nécessaires pour appliquer la Loi, exigent des promoteurs qu'ils le signalent s'ils sont ou croient être incapables de respecter les conditions, et énoncent les peines entraînées par le non-respect d'un arrêté ou d'une condition attachés à une autorisation délivrée aux termes de la Loi. Cependant, la Loi n'impose pas expressément de surveillance régulière du respect des conditions de l'autorisation ni que le promoteur ou le ministre remette des rapports à ce propos.

Il incombe aux promoteurs de se conformer aux conditions d'autorisation et d'exemption. Le ministre et la Commission des évaluations environnementales fixent régulièrement des conditions. Certaines autorisations n'auraient pas été accordées sans les conditions particulières qui leur sont attachées. La Commission s'est déclarée inquiète de ce que l'on ne vérifie pas qu'elles sont respectées et qu'il n'existe aucun processus officiel permettant de le faire. Quelques autorisations délivrées récemment étaient assorties d'une obligation pour le promoteur de remettre des rapports rendant compte du respect des conditions, mais, comme pour la plupart des autres conditions, il n'y a aucun programme ministériel en place ni personnel affecté à l'administration, à la vérification et à l'application des conditions. À l'heure actuelle, la responsabilité du coordonnateur prend fin au moment où l'entreprise est autorisée et nul n'est chargé de suivre le projet pendant son exécution. On s'inquiète aussi de ce que les conditions d'autorisation ont tendance à manquer de précision ou à être contradictoires, ce qui rend leur respect et leur vérification quelque peu subjectifs.

En 1986, la Direction des évaluations environnementales a publié un document de travail sur le contrôle de la conformité dans les évaluations environnementales. Elle y énonçait les principes et les mécanismes relatifs à la surveillance du respect des conditions d'autorisation pendant l'exécution d'un projet et aux rapports à présenter à ce sujet. L'idée était de compter sur les promoteurs pour transmettre volontairement les informations sur le respect des conditions à la Direction des évaluations environnementales. Le document n'a pas été adopté encore. Les Lignes directrices provisoires pour la planification des évaluations environnementales et des autorisations publiées en juillet 1989 ne font aucune référence à l'obligation de rendre compte ni à la surveillance du respect des conditions.

Il faudrait modifier la *Loi sur les évaluations environnementales* pour que le promoteur ait obligation de fournir les rapports, les documents et les vérifications qui prouvent le respect des conditions. Pour le soutien administratif, le ministre devrait mettre au point les instruments et les méthodes de rapport, d'examen et d'exécution nécessaires à l'application d'un programme complet de surveillance.

Il est nécessaire, pour s'assurer de la conformité et pour gérer la mise en oeuvre des projets, de présenter les conditions et les engagements sous une forme qui soit facile à

consulter. Il faudrait ajouter à la Loi une disposition qui oblige le promoteur à se conformer aux engagements et aux déclarations d'intention contenus dans le rapport et qui ont trait à la mise en oeuvre de l'entreprise. Cette disposition s'appliquerait aux évaluations individuelles et aux arrêtés de conformité présentés au chapitre 6.

L'organisme responsable devrait faire état de l'exécution des obligations en même temps qu'il rend compte de la vérification. Un rapport de conformité final figurerait dans l'avis d'achèvement des travaux pour signaler que le projet a été mis en oeuvre conformément à tous les engagements et à toutes les conditions afférents à l'autorisation.

RECOMMANDATION 5.1

QUE LA LOI SOIT MODIFIÉE AFIN QUE LES PROMOTEURS AIENT OBLIGATION DE RENDRE COMPTE DU RESPECT DES ENGAGEMENTS ÉNONCÉS DANS L'ÉVALUATION ET DES CONDITIONS AFFÉRENTES AUX AUTORISATIONS ET AUX ARRÊTÉS DE CONFORMITÉ DANS LE CAS D'UNE ÉVALUATION INDIVIDUELLE.

RECOMMANDATION 5.2

QUE LE MINISTÈRE METTE AU POINT ET APPLIQUE UN PROGRAMME INTERNE DE SURVEILLANCE DE LA CONFORMITÉ ET DE PRÉSENTATION DE RAPPORTS À CE SUJET POUR TOUTES LES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES COMPLÈTES ET TOUS LES PROJETS FAISANT L'OBJET D'ARRÊTÉS DE CONFORMITÉ. QUE L'ON ÉLABORE DES DIRECTIVES ÉNONÇANT LES EXIGENCES ESSENTIELLES ET LES RESPONSABILITÉS POUR QUE LES ÉCHÉANCES DE PRODUCTION DES RAPPORTS, LA VÉRIFICATION, LA DOCUMENTATION ET LA DURÉE PENDANT LAQUELLE IL FAUT PRÉSENTER DES RAPPORTS SOIENT RAISONNABLES.

RECOMMANDATION 5.3

QUE LA LOI SOIT MODIFIÉE AFIN QUE, DANS LE CAS DES ÉVALUATIONS INDIVIDUELLES :

A) LES PROMOTEURS DISPOSENT DE TRENTE JOURS À COMPTER DE L'AUTORISATION D'UNE ENTREPRISE POUR PRÉSENTER AU MINISTRE UNE LISTE DES ENGAGEMENTS ET DES CONDITIONS POUR LESQUELLES ILS PROCÉDERONT À UNE SURVEILLANCE DE LA CONFORMITÉ ASSORTIE DE RAPPORTS ANNUELS.

B) LES PROMOTEURS REMETTENT UN RAPPORT D'EXÉCUTION DU PROJET INDIQUANT QUE TOUS LES ENGAGEMENTS ET CONDITIONS ONT ÉTÉ RESPECTÉS.

RECOMMANDATION 5.4

QUE TOUS LES DOCUMENTS RELATIFS À LA CONFORMITÉ SOIENT VERSÉS AU DOSSIER PUBLIC.

LA VÉRIFICATION

Pour qu'un programme de surveillance de la conformité soit efficace, il doit prévoir les moyens de vérifier que les conditions sont respectées et un système d'exécution assorti des sanctions opportunes en cas de non-conformité. Actuellement, il n'existe aucune procédure de vérification de la conformité à l'intérieur du ministère. On laisse au promoteur le soin de rendre compte du respect des conditions et autres et au public celui de signaler les violations soupçonnées.

Pour savoir si les promoteurs se conforment aux termes des autorisations, il faut procéder à une vérification. Il y a trois façons simples de le faire, qui sont la supervision, la surveillance et l'audit.

Le terme **"supervision"** désigne un programme mis en oeuvre par le promoteur afin de s'assurer que le projet est exécuté et exploité conformément aux prescriptions environnementales, y compris aux conditions d'autorisation, comme l'utilisation de méthodes de construction et d'atténuation particulières visant à minimiser les incidences. Des inspections sur le terrain s'imposeraient pour surveiller l'état de l'environnement et, normalement, pour signaler les problèmes rencontrés et les mesures prises. La définition du terme "violation" et la nature de la vérification et des rapports sont laissées à la discrétion du promoteur. Il se peut que cette forme de vérification convienne pour nombre d'engagements et de conditions.

La **"surveillance"**, ou inspection, est effectuée par les organismes de réglementation qui s'assurent que les conditions attachées à l'autorisation sont suivies et que les lois et règlements sont tous respectés. Un agent ou un inspecteur nommés à cette fin peuvent inspecter les lieux et assurer une liaison régulière avec le promoteur, les organismes gouvernementaux et le public pour résoudre les problèmes. Les rapports remis par l'agent assureraient la vérification de la conformité des conditions et normes relevant de leur compétence.

L' **"audit"** permet d'évaluer l'efficacité générale des programmes de surveillance de l'environnement du point de vue administratif et opérationnel. Des audits indépendants sont utiles pour savoir si des formalités réglementaires suffisantes sont en place et si elles sont bien appliquées, s'il existe des rapports et des documents vérifiables et si le respect des engagements et des conditions procure des avantages pour l'environnment.

La méthode de vérification et d'application que nous recommandons est une combinaison de la supervision, de la surveillance et de l'audit. Pour perpétuer le principe selon lequel le promoteur doit participer le plus possible au processus d'évaluation environnementale, et avoir le plus de responsabilités possible à cet égard, il devrait continuer de lui incomber de procéder à la vérification de la conformité et d'en rendre compte. Le ministère devrait coordonner et gérer le programme et être chargé de l'ensemble de la conformité et de l'application. Les violations ou les manquements aux conditions seraient réglés dans le cadre du programme d'exécution du ministère en vertu de l'article 39 de la Loi qui prévoit les poursuites et amendes encourues pour violation de l'une quelconque des conditions de l'autorisation. Tout ministère ou organisme qui impose une condition devrait avoir la charge d'en vérifier le respect. Les prescriptions devraient comprendre des objectifs clairs ou des normes mesurables de façon que l'on puisse facilement voir si l'exécution est satisfaisante. Une fois qu'ils auront constaté que les conditions sont

respectées, les organismes devraient fournir au promoteur les documents nécessaires pour vérifier la conformité.

Enfin, pour renforcer l'efficacité et l'intégrité des programmes de surveillance, le ministère devrait soumettre un ou deux projets à un audit chaque année.

RECOMMANDATION 5.5

QUE LA SURVEILLANCE ET LA VÉRIFICATION DU RESPECT DES DIFFÉRENTES CONDITIONS SOIENT LA RESPONSABILITÉ DE L'ORGANISME QUI LES A PROPOSÉES ET QUE LE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT SOIT CHARGÉ DE L'ENSEMBLE DE LA GESTION ET DE L'EXÉCUTION DES CONDITIONS.

RECOMMANDATION 5.6

QUE, PENDANT LA PLANIFICATION ET LA CONSULTATION, ON PRÊTE UNE ATTENTION PARTICULIÈRE AU LIBELLÉ DES ENGAGEMENTS PRIS DANS L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE PUIS À LA RÉDACTION DES CONDITIONS POUR S'ASSURER QU'ELLES SONT SUFFISAMMENT CLAIRES ET PRÉCISES POUR QUE LE PROMOTEUR COMPRENNE LES PRESCRIPTIONS ET POUR RENDRE LA VÉRIFICATION DE LA CONFORMITÉ PRATIQUE. DANS LA MESURE DU POSSIBLE, LE NOM DE L'ORGANISME DOIT FIGURER DANS L'ÉNONCÉ DE LA CONDITION.

LA SURVEILLANCE DES EFFETS SUR L'ENVIRONNEMENT

La surveillance des effets suppose que l'on enregistre et que l'on compare les conditions avant, pendant et après la mise en oeuvre du projet afin de déterminer les incidences réelles sur l'environnement et les changements nets causés par une entreprise. Elle comporte la collecte de données de base avant le début des travaux aussi bien que la collecte de données sur le terrain pendant et après les travaux, souvent au-delà de la période de surveillance de la conformité. En comparant ces informations aux effets prédits dans l'évaluation environnementale, on peut voir si les prévisions établies au cours du processus de planification et de décision étaient justes. Les résultats de la surveillance des effets peuvent aussi servir à évaluer l'efficacité des mesures d'atténuation et des techniques de construction employées pour limiter les incidences. Cette surveillance peut renseigner sur les "effets nets sur l'environnement" qui perdurent après que les mesures d'atténuation et de remise en état ont été appliquées. La surveillance des effets aide donc à évaluer d'un oeil critique les méthodes d'évaluation, les modèles de prédiction des incidences et les techniques d'atténuation dans la construction et à en améliorer l'efficacité. Les études de surveillance font également progresser la connaissance scientifique des effets et des interrelations biophysiques ainsi que notre compréhension des incidences sociales.

Les avantages techniques énoncés ci-dessus profitent tous potentiellement aux promoteurs. En outre, parvenir à mieux comprendre les effets peut aider à limiter les controverses et à faire que le public se fie plus aux prédictions du promoteur et aux mesures d'atténuation qu'il propose. Enfin, en citant les résultats des études de

surveillance comme preuves aux audiences, on rendrait peut-être certaines conditions d'autorisation moins nécessaires.

La Commission des évaluations environnementales a fait remarquer le manque d'informations sur les effets mêmes. Les fautifs sont autant les promoteurs que les organismes qui délivrent les autorisations. Une fois les autorisations obtenues, il y a moins de raisons de travailler encore à des tâches liées à l'évaluation environnementale. Le ministère et la Commission n'ont pas pris l'habitude de demander des preuves provenant d'études de cas similaires pour étayer les prédictions des évaluations et les promoteurs ne se sentent pas tenus de réaliser des études de surveillance. Alors qu'il est peu raisonnable d'obliger à surveiller les incidences, la qualité de la planification de l'évaluation environnementale et des décisions qui en découlent pourrait être meilleure si la surveillance des effets était plus généralisée et si les résultats obtenus servaient en pratique.

RECOMMANDATION 5.7

QU'EN VERTU D'UN RÈGLEMENT, TOUS LES RAPPORTS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE COMPORTENT UNE LISTE DES ENGAGEMENTS, DES CONDITIONS PROPOSÉES ET DES PLANS ENVISAGÉS POUR SURVEILLER LA CONFORMITÉ ET, LE CAS ÉCHÉANT, LES EFFETS.

RECOMMANDATION 5.8

QUE DES DIRECTIVES SOIENT ÉLABORÉES DÉLIMITANT LES INTÉRÊTS DU MINISTÈRE EN MATIÈRE DE SURVEILLANCE DES EFFETS.

RECOMMANDATION 5.9

QUE LE MINISTÈRE ET LA COMMISSION DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES ENCOURAGENT L'UTILISATION DES ÉTUDES DE SURVEILLANCE DES EFFETS POUR ÉTAYER LES PRÉDICTIONS DE LA PLANIFICATION ET POUR AIDER À DÉLIMITER LES QUESTIONS.

INFORMATION ET RECHERCHE

Pour encourager et faciliter l'intégration de la surveillance de la conformité et des méthodes de prévision employées dans les études d'évaluation environnementale, le ministère devrait insister davantage sur le recours à des preuves empiriques pour renforcer les prévisions des évaluations, notamment dans les domaines où des problèmes surviennent régulièrement. On devrait favoriser, par les programmes de recherche en vigeur au ministère, le partage et l'échange des recherches sur les incidences, des méthodes d'évaluation et des techniques d'atténuation, ainsi que l'approfondissement des recherches sur les évaluations environnementales.

La prolifération actuelle des projets et des aménagements dans certains secteurs fait que l'on se préoccupe de plus en plus de la question des effets cumulatifs. Les incidences immédiates des projets individuels peuvent sembler insignifiantes, mais lorsque les effets de plusieurs entreprises se combinent dans le temps, les résultats risquent d'avoir de

graves conséquences environnementales et sociales. Dans le processus actuel de planification et d'évaluation environnementales, les répercussions d'un projet sont évaluées et présentées uniquement pour ce qui concerne les effets individuels attribuables à ce projet. On se sert de conditions environnementales de base qui ne tiennent pas compte des changements imminents dus à d'autres projets qui en sont à divers stades de développement. Les organismes examinateurs ont tendance à étudier les projets en fonction de leur bien-fondé individuel sans prendre en considération leurs effets cumulés sur une région, sur les ressources ou sur un programme. Pour appuyer les principes du développement durable et la protection en général de la qualité de l'environnement, le ministère devrait exiger, par le biais de ses *Lignes directrices provisoires pour la planification des évaluations environnementales et des autorisations* et des *Directives relatives à l'examen gouvernemental,* que l'on tienne compte des effets cumulés dans les évaluations environnementales. Il devrait favoriser par ailleurs l'établissement d'informations et de recherches sur les effets cumulés sur l'environnement et sur les méthodes d'évaluation.

RECOMMANDATION 5.10

QUE LE MINISTÈRE FAVORISE ET SOUTIENNE LA RECHERCHE RÉALISÉE PAR LES UNIVERSITÉS, LES GROUPES ENVIRONNEMENTAUX, LES PROMOTEURS ET LES ORGANISMES EXAMINATEURS AFIN DE MIEUX COMPRENDRE LES INCIDENCES ET LES INTERRELATIONS ENVIRONNEMENTALES, ET DE PARTAGER LES INFORMATIONS.

RECOMMANDATION 5.11

QUE LE MINISTÈRE FAVORISE LA SURVEILLANCE ET LA RECHERCHE AFIN DE SOUTENIR L'ÉVALUATION DES EFFETS CUMULÉS.

CHAPITRE 6

L'APPLICATION DE LA *LOI SUR LES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES*

INTRODUCTION

Le programme d'évaluation environnementale de l'Ontario peut s'appliquer de diverses façons à une entreprise.

En vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales*, les projets du secteur public peuvent faire l'objet d'une évaluation individuelle ou d'une évaluation de portée générale ou encore en être exemptés. Les projets soumis à une évaluation de portée générale peuvent être changés de catégorie et être assujettis à une évaluation individuelle si l'on estime que leurs incidences environnementales sont plus graves que prévu ou s'il survient des points litigieux. Les projets du secteur privé ne tombent sous le coup de la Loi que s'ils sont désignés. Des problèmes peuvent se poser en cas d'interaction possible entre la *Loi sur les évaluations environnementales* et une autre loi. Étant donné que la gestion du programme soulève tellement de problèmes d'application, il est essentiel de définir clairement des méthodes et des critères qui aident à prendre des décisions.

Le présent chapitre s'arrête à plusieurs domaines où la Loi s'applique et où des problèmes sont apparus, notamment faute de meilleures méthodes. Les recommandations formulées visent à permettre le déroulement d'un plus grand nombre d'activités avant que l'entreprise soit autorisée et à améliorer les dispositions relatives à l'exemption et à la désignation ainsi que le processus des évaluations de portée générale.

LE SECTEUR PUBLIC - LES ENTREPRISES PROVINCIALES ET MUNICIPALES

Sauf exemption, la *Loi sur les évaluations environnementales* s'applique à toutes les activités du secteur public qui comprennent des entreprises de ministères et organismes du gouvernement ontarien, de municipalités et d'offices de protection de la nature. Le Règlement 205/87 de l'Ontario tel qu'il est modifié définit les organismes publics soumis à la Loi et fournit des détails sur les dispositions relatives aux exemptions.

En ce qui concerne les évaluations d'entreprises provinciales, il a été prévu à l'origine que le ministère des Services gouvernementaux (MSG) se chargerait des évaluations des ministères et entreprises spécifiés. Le fait que toutes les entreprises provinciales dont l'évaluation environnementale est passée par le MSG, soit quelque soixante-dix depuis 1976, ont été exemptées de l'application de la Loi a suscité des questions. Cet état de choses est en train de changer. Le MSG élabore une évaluation de portée générale qui s'appliquera aux entreprises des douze ministères concernés. Cependant, jusqu'à son approbation, on ne modifiera rien au Règlement 205/87 qui puisse changer le statut d'exemption de ces ministères.

Des règlements qui soumettent les municipalités à la *Loi sur les évaluations environnementales* ont été adoptés en juin 1980. On s'est mis d'accord de part et d'autre pour que les petites entreprises (ex : les stations de transfert des déchets) et celles dont les effets sur l'environnement sont insignifiants bénéficient d'exemptions permanentes. Des évaluations de portée générale ont été préparées pour les projets municipaux revenant régulièrement et dont les effets sont prévisibles et limités (comme les projets de réseaux d'eau et d'égouts). On demande des évaluations individuelles pour les entreprises plus importantes, telles que les grandes installations de gestion des déchets.

Une bonne planification encourage à acquérir les terrains destinés aux emplacements, aux corridors, aux zones tampons ou à d'autres mesures de protection bien avant que l'on programme la mise en oeuvre des projets. Le paragraphe 5(1) de la *Loi sur les évaluations environnementales* interdit actuellement l'achat des emplacements ou des corridors et certaines autres activités nécessaires avant les travaux de construction. L'accroissement du nombre des activités permises avant l'autorisation se justifie pour plusieurs raisons. On propose notamment d'inclure toute activité qui ne nuit pas à l'environnement, comme le génie, la conception, l'arpentage, l'achat de matériaux et l'acquisition de biens fonciers. Le promoteur serait continuellement "exposé" et le fait qu'il y a eu des frais ne saurait influer sur l'octroi ou non de l'autorisation.

RECOMMANDATION 6.1

QUE LES PARAGRAPHES 5(2) ET 6(2) DE LA LOI SOIENT MODIFIÉS AFIN DE PRÉCISER QUELLES SONT LES ACTIVITÉS PERMISES AVANT L'AUTORISATION D'UNE ENTREPRISE, COMME LE FAIT DE PRENDRE DES OPTIONS SUR DES TERRAINS, L'ACQUISITION DE CEUX-CI, LA PROTECTION DES CORRIDORS ET DES ITINÉRAIRES, LES TRAVAUX PRÉLIMINAIRES DE CONCEPTION, L'ARPENTAGE ET L'ACHAT DES MATÉRIAUX.

L'EXEMPTION D'ENTREPRISES DU SECTEUR PUBLIC

Toutes les entreprises du secteur public sont soumises à la *Loi sur les évaluations environnementales* à moins d'en être exemptées aux termes de l'article 29. Des exemptions peuvent être accordées "dans l'intérêt public, compte tenu de l'objet de la présente loi et après avoir comparé celui-ci avec les préjudices ou les inconvénients que l'application de la présente loi à une entreprise est susceptible de causer à des personnes ou à des biens...". Le document ministériel intitulé *Critères d'exemption et demandes d'arrêté d'exemption en vertu de l'article 29 de la Loi sur les évaluations environnementales* explique comment et pourquoi l'on applique la Loi aux projets du secteur public et fournit des critères d'exemption. Les trois critères de sélection des projets présentés dans le document ministériel sont les suivants : l'absence de retombées environnementales, l'urgence de la situation et un fort intérêt public. Les critères devraient être plus détaillés.

Quand le ministre reçoit une demande d'exemption, il la transmet à des fonctionnaires du ministère pour qu'ils l'étudient; ils peuvent solliciter l'assistance des membres du

groupe d'examen. Le Comité consultatif des évaluations environnementales (CCÉE) est informé de la demande et peut avoir à conseiller le ministre sur la décision à rendre.

Beaucoup d'exemptions ont été accordées dans les premières années d'existence de la Loi, avant que n'interviennent les évaluations de portée générale. Ensuite, leur nombre est tombé de 20 à 30 par an. Depuis 1983, sur plus de 180 demandes d'exemption, environ 150 ont abouti, sept ont été rejetées et les autres sont encore à l'étude. Ces chiffres ont amené à se demander si la disposition de la Loi n'était pas mal utilisée.

On doute, par ailleurs, de l'efficacité et de la précision des modalités d'exemption. Les demandes devraient être uniformisées. Le processus dure six mois en moyenne et, pour les demandes individuelles, il prend de quelques jours, en cas de situations d'urgence, à 27 mois. Des délais devraient être fixés pour le traitement des demandes d'exemption.

Avec ces demandes, il n'y a pas d'avis au public et la population n'est consultée que si l'on demande au CCÉE de procéder à un examen public ouvert et de conseiller le ministre. Depuis 1986, moins de 10 % des demandes ont été soumises à l'avis du CCÉE.

Les arrêtés d'exemption comportent souvent des conditions détaillées visant à assurer que l'on tiendra compte des questions environnementales pendant la planification et la mise en oeuvre de l'entreprise. On se demande si cette mesure peut être efficace si l'on ne vérifie pas que les conditions sont bien respectées. Il suffirait, pour pallier cette déficience, de créer un arrêté de conformité étayé par un programme de surveillance.

RECOMMANDATION 6.2

QUE L'ON PRÉVOIE, PAR VOIE DE RÈGLEMENT, LA PROCÉDURE D'EXEMPTION SUIVANTE :

A) AVANT DE PRÉSENTER OFFICIELLEMENT SA DEMANDE, LE PROMOTEUR AVISE LE MINISTÈRE ET LE PUBLIC CONCERNÉS EN LEUR PRÉCISANT :

- **LA NATURE DE L'ENTREPRISE ENVISAGÉE**
- **LES RAISONS JUSTIFIANT LA DEMANDE D'EXEMPTION**
- **LE NOM DE LA PERSONNE-RESSOURCE AUPRÈS DE LAQUELLE OBTENIR DES INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES SUR LA DEMANDE.**

B) LE PUBLIC A UN DÉLAI DE TRENTE JOURS POUR RÉAGIR À LA DEMANDE DU PROMOTEUR.

C) LORSQU'IL DÉPOSE UNE DEMANDE OFFICIELLE D'EXEMPTION, LE PROMOTEUR DOIT FOURNIR AU MINISTRE LES INFORMATIONS SUIVANTES SELON UNE PRÉSENTATION NORMALISÉE :

- **LE BUT DE L'EXEMPTION SOUHAITÉE;**
- **LES DÉTAILS PARTICULIERS DES CONDITIONS DE L'EXEMPTION SOUHAITÉE;**
- **UNE COPIE DE L'AVIS INITIAL;**
- **LES RAISONS QUI MOTIVENT LA DEMANDE D'EXEMPTION;**
- **LA RÉACTION AUX CRITÈRES D'ÉVALUATION DES DEMANDES D'EXEMPTION;**
- **LA PRÉSENTATION DES RÉACTIONS À LA CONSULTATION DU PUBLIC ET DES RÉSULTATS QUI S'EN SONT DÉGAGÉS.**

D) LA DEMANDE D'EXEMPTION EST VERSÉE AU DOSSIER PUBLIC.

E) LES DÉCISIONS DU MINISTRE ET LES RAISONS QUI LES MOTIVENT SONT VERSÉES AU DOSSIER PUBLIC.

F) UN PROCESSUS SPÉCIAL DOIT ÊTRE PRÉVU POUR LES CAS D'URGENCE.

RECOMMANDATION 6.3

QU'UNE POLITIQUE SOIT ÉLABORÉE POUR QUE LES CRITÈRES SUIVANTS SOIENT PRIS EN COMPTE DANS L'ÉVALUATION DES DEMANDES D'EXEMPTION :

A) L'AMPLEUR DES PRÉOCCUPATIONS DU PUBLIC

B) LE RISQUE D'INCIDENCES GRAVES SUR L'ENVIRONNEMENT

C) LA NÉCESSITÉ DE RÉFLÉCHIR DAVANTAGE À DES SOLUTIONS DE RECHANGE

D) LA PRISE EN COMPTE DE L'INTÉRÊT PUBLIC DANS LA RÉALISATION DU PROJET

E) LA QUESTION DE SAVOIR SI LES AUTRES LOIS APPLICABLES SUFFISENT À RÉGLER LES POINTS PRÉOCCUPANTS

F) LA PRISE EN COMPTE DU CARACTÈRE D'URGENCE.

RECOMMANDATION 6.4

QU'EN VERTU D'UNE POLITIQUE, LE MINISTRE DISPOSE DE 120 JOURS À COMPTER DE LA DATE DE PRÉSENTATION DE LA DEMANDE POUR ACCORDER OU NON L'EXEMPTION ET QUE LES RAISONS MOTIVANT TOUTE PROLONGATION DE CE DÉLAI SOIENT DONNÉES PAR ÉCRIT.

RECOMMANDATION 6.5

QUE LA LOI SOIT MODIFIÉE POUR QU'IL SOIT POSSIBLE DE PRENDRE DES ARRÊTÉS DE CONFORMITÉ AFIN DE S'ASSURER QUE LES CONDITIONS IMPOSÉES AUX EXEMPTIONS SONT RESPECTÉES.

LA DÉSIGNATION D'ENTREPRISES DU SECTEUR PRIVÉ

Le processus de désignation, tel qu'il est actuellement employé pour appliquer la Loi à des entreprises du secteur privé, est critiqué en raison de son imprécision, de son manque d'efficacité et de sa nature *ad hoc*. Il n'existe aucun critère officiel qui permette de juger si des projets "importants" (paragraphe 3b) peuvent être désignés ou qui explique au public comment demander la désignation d'un projet. Toute période de négociation préliminaire entre la partie qui fait la demande et le promoteur mise à part, le processus officiel dure généralement de un à 28 mois, et, en moyenne, six mois. Pendant l'exercice 1988-1989, sur 46 demandes de désignation étudiées, onze ont été rejetées, deux accordées et trois retirées. Depuis 1983, plus de 90 demandes de désignation ont été déposées et douze ont été agréées. Il faudrait élaborer des directives traitant de tous les aspects des demandes de désignation.

RECOMMANDATION 6.6

QUE LE MINISTÈRE PUBLIE DES DIRECTIVES QUI ÉTABLISSENT UNE PROCÉDURE À SUIVRE POUR DEMANDER LA DÉSIGNATION D'UNE ENTREPRISE DU SECTEUR PRIVÉ EN VERTU DE LA *LOI SUR LES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES* ET QUI EXPLIQUENT SUR QUELS CRITÈRES FONDER LA DÉCISION QUI S'ENSUIT. LES POINTS SUIVANTS SERAIENT ENVISAGÉS :

A) LA DEMANDE DE LA PARTIE CONCERNÉE DOIT CONTENIR LES ÉLÉMENTS SUIVANTS :

- **DES INFORMATIONS SUR LE PROJET, SON EMPLACEMENT ET LE PROMOTEUR PROBABLE;**
- **LES RAISONS PRÉCISES MOTIVANT LA DEMANDE DE DÉSIGNATION;**
- **LA DESCRIPTION DES RAPPORTS AVEC LE PROMOTEUR OU DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX AU JOUR OÙ LA DEMANDE EST DÉPOSÉE;**
- **LA QUESTION DE SAVOIR SI LA DEMANDE EST FAITE AU NOM D'UNE PERSONNE, D'UN GROUPE OU D'UNE ORGANISATION;**
- **LE MOYEN DE COMMUNIQUER AVEC LA PARTIE QUI FAIT LA DEMANDE.**

B) LE MINISTRE ACCUSE RÉCEPTION DE LA DEMANDE ET AVISE LE PROMOTEUR ET LES ORGANISMES CONCERNÉS.

C) LE MINISTRE DISPOSE DE 120 JOURS À COMPTER DE LA DATE DU DÉPÔT DE LA DEMANDE POUR DÉCIDER S'IL ACCORDE OU NON LA DÉSIGNATION; TOUTE PROLONGATION DE CE DÉLAI DEVRA ÊTRE JUSTIFIÉE PAR ÉCRIT.

D) LES DÉCISIONS DU MINISTRE ET LES RAISONS QUI LES MOTIVENT SONT VERSÉES AU DOSSIER PUBLIC.

E) LES CRITÈRES SUIVANTS DOIVENT ÊTRE PRIS EN COMPTE DANS L'ÉVALUATION DES DEMANDES DE DÉSIGNATION ET DANS LES DÉCISIONS QUI EN DÉCOULENT :

a) L'AMPLEUR DES PRÉOCCUPATIONS DU PUBLIC

b) LE RISQUE D'INCIDENCES GRAVES SUR L'ENVIRONNEMENT

c) LA NÉCESSITÉ DE RÉFLÉCHIR DAVANTAGE À DES SOLUTIONS DE RECHANGE

d) LA PRISE EN COMPTE DE L'INTÉRÊT PUBLIC DANS LA RÉALISATION DU PROJET

e) LA QUESTION DE SAVOIR SI LES AUTRES LOIS APPLICABLES SUFFISENT À RÉGLER CONVENABLEMENT LES POINTS PRÉOCCUPANTS

f) LA PRISE EN COMPTE DU CARACTÈRE D'URGENCE

g) LA NATURE FRIVOLE OU VEXATOIRE DE LA DEMANDE OU LE FAIT QU'ELLE A ÉTÉ DÉPOSÉE POUR CAUSER DES RETARDS.

L'APPLICATION AU SECTEUR PRIVÉ

L'application des évaluations environnementales aux activités du secteur privé par un système d'examen ou de répertoriage, comme c'est le cas à présent, ou comme d'autres provinces envisagent de le faire, montre que l'Ontario doit tenir compte de ces moyens dans tout élargissement de l'application de la Loi qui pourrait devenir nécessaire pour

répondre à l'élargissement éventuel du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PÉEE) en Ontario. La *Loi sur les évaluations environnementales* est appliquée à un nombre limité de types d'entreprises du secteur privé dont on estime qu'ils font concurrence au secteur public. Les activités de gestion des déchets et la production privée d'électricité en sont deux exemples. Ces entreprises devraient être soumises au même genre de processus de planification et d'autorisation que leurs consoeurs du secteur public.

Le ministère devrait poursuivre sa mise au point d'une stratégie globale dans la désignation en cours du secteur de la gestion des déchets. À présent, les installations privées de production d'énergie à partir des déchets qui traitent plus de cent tonnes de déchets par jour sont désignées aux termes de la Loi. Le ministère a également annoncé son intention de désigner d'autres activités de gestion des déchets. Les producteurs d'énergie hydro-électrique du secteur privé devraient être désignés en prévision de l'évaluation de portée générale que l'on est en train de préparer pour ce type d'activité. Ce dernier point découle de la nécessité de voir des entreprises similaires soumises à des processus similaires.

RECOMMANDATION 6.7

QUE LE MINISTÈRE POURSUIVE SA MISE AU POINT D'UNE STRATÉGIE GLOBALE DANS LA DÉSIGNATION EN COURS DU SECTEUR DE LA GESTION DES DÉCHETS.

RECOMMANDATION 6.8

QUE LE MINISTÈRE DÉSIGNE LES PRODUCTEURS D'ÉNERGIE HYDRO-ÉLECTRIQUE DU SECTEUR PRIVÉ EN VUE DE L'APPLICATION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DE PORTÉE GÉNÉRALE QUE L'ON PRÉPARE ACTUELLEMENT POUR CES ACTIVITÉS.

LES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES DE PORTÉE GÉNÉRALE

On a vu au chapitre 1 comment le processus d'examen et d'autorisation propre aux évaluations environnementales individuelles a été intégré dans la Loi, même s'il ne s'avère pas pratique pour évaluer les nombreuses entreprises du secteur public auxquelles elle finira par s'appliquer.

Le ministère a réagi en introduisant le processus d'évaluation de portée générale permettant de soumettre à une évaluation des projets de nature similaire, qui reviennent souvent, qui sont de taille limitée et qui ne présentent pour l'environnement que des conséquences minimes et généralement prévisibles. Il s'agit, par exemple, de travaux d'amélioration de réseaux d'adduction d'eau, de réseaux d'égouts et de routes existants, que l'on peut réunir dans des groupes ou des catégories présentant des caractéristiques communes.

Le processus de l'évaluation environnementale de portée générale commence par la production d'un rapport de portée générale décrivant une méthode de planification et de

mise en oeuvre de projets appartenant à la catégorie. Le rapport est approuvé au terme du processus d'examen et d'approbation des évaluations individuelles, qui débouche aussi sur l'agrément de la méthode. Les projets planifiés et mis en oeuvre dans le cadre d'une catégorie autorisée sont alors autorisés comme s'ils avaient été présentés selon la procédure d'examen et d'autorisation des évaluations individuelles.

Dans le processus d'évaluation de portée générale, les responsabilités sont partagées entre le ministère et les organismes promoteurs. Un représentant de ceux-ci prépare le rapport d'évaluation de portée générale pour la catégorie d'entreprises où est exposé le processus à autoriser, qui comprend les façons dont on tiendra compte de préoccupations environnementales, des dispositions sur la participation du public et l'étude des solutions de rechange; le ministère est chargé de l'examen et de l'approbation du rapport. Une fois que le rapport a été approuvé, les promoteurs sont autorisés à donner suite aux projets appartenant à la catégorie, à condition de s'en tenir aux méthodes approuvées.

Les vingt évaluations environnementales de portée générale actuellement utilisées s'appliquent à des projets des secteurs provincial et municipal, y compris les offices de protection de la nature. Par rapport aux promoteurs qui passent par le processus des évaluations individuelles, ceux qui réalisent des évaluations de portée générale gagnent en documentation, en temps et en argent.

La plupart des méthodes autorisées comprennent un processus de sélection qui sert à séparer les projets par catégories selon leurs incidences sur l'environnement. Habituellement, mais pas invariablement, les projets de la première catégorie n'ont aucun effet important sur l'environnement et on peut leur donner suite sans prolonger l'évaluation de portée générale. C'est également le cas des projets de la deuxième catégorie, mais uniquement avec l'accord des autres organismes et parties nommés dans l'évaluation de portée générale de la catégorie. Pour les projets dont les incidences sont plus grandes, les promoteurs doivent suivre un processus plus détaillé qui se termine par la remise de ce que l'on appelle communément un rapport d'étude environnementale, ou d'un document équivalent, selon ce qui est précisé dans l'évaluation générale de la catégorie. Le rapport d'étude environnementale explique des points tels que l'objet du projet, l'état de l'environnement dans la zone retenue pour le projet, les options de planification, les exigences en matière de travaux, d'exploitation et d'entretien et leurs conséquences pour l'environnement, et les besoins en ce qui concerne les activités d'atténuation et la surveillance.

LES PROBLÈMES POSÉS PAR LES ÉVALUATIONS DE PORTÉE GÉNÉRALE

L'utilisation d'évaluations de portée générale suscite des critiques répétées parce que les types de projets pour lesquels ce processus d'évaluation convient ne sont pas définis. Le fait qu'il était entendu que les projets soumis à une telle évaluation seraient des projets qui revenaient souvent, qui étaient de petite taille et qui n'avaient sur l'environnement

que des effets limités et généralement prévisibles n'a pas suffi à empêcher que des projets d'envergure, aux incidences plus grandes, empruntent ce processus. Il serait bon de publier des directives décrivant de façon plus détaillée les caractéristiques des projets pouvant faire l'objet d'une évaluation de portée générale (ex : des projets qui reviennent périodiquement, qui sont de nature similaire, sont d'une taille restreinte et entraînent des effets prévisibles sur l'environnement et répondent à des mesures d'atténuation courantes). Les projets actuellement définis dans des évaluations de portée générale approuvées seraient du nombre.

Malgré l'utilisation considérable que l'on fait actuellement des évaluations de portée générale, en vertu de la législation actuelle, leur statut n'est pas clair. La Loi n'en parle pas directement, bien qu'il soit question de "catégories" dans ses articles 40, 41 et 44. Certains ont exprimé des doutes quant à savoir si ces dispositions suffisent à valider l'utilisation actuelle de ces évaluations.

Les évaluations de portée générale en cours pour diverses catégories d'entreprises présentent beaucoup de contradictions dans leurs modalités autorisées, tant dans le contenu que dans la terminologie. On a l'intention d'uniformiser autant que possible les éléments de ces évaluations. Il faut cependant leur conserver une certaine souplesse pour les évaluations impossibles à uniformiser. On devrait mettre au point un processus-type qui servirait de guide de bonnes pratiques et faciliterait l'élaboration future d'évaluations générales. Certains éléments pour lesquels des pouvoirs légaux pourraient être accordés sont examinés ci-dessous.

Bien qu'ils prévoient tous un apport du public, les processus d'évaluation de portée générale du ministère sont contradictoires. Il faudrait donc fixer un minimum de prescriptions uniformes. La même contradiction vaut pour l'obligation d'évaluer les incidences sur l'environnement et de les signaler et pour l'élaboration de mesures d'atténuation et de programmes de surveillance que l'on doit présenter.

Une autre question porte sur le fait de savoir si un promoteur peut commencer à mettre en oeuvre une partie au moins de son projet aussitôt après avoir remis le rapport d'étude environnementale ou s'il doit reporter toute activité jusqu'à ce que la période pendant laquelle on peut demander qu'un projet soit changé de catégorie et fasse, à la place, l'objet d'une évaluation individuelle soit terminée.

La pratique actuelle qui consiste à fixer une date pour l'examen d'une évaluation de portée générale pour une catégorie d'entreprises devrait devenir une obligation légale. Il se peut qu'entre des examens, les promoteurs souhaitent modifier une évaluation pour la clarifier, pour en rationaliser la gestion ou pour élargir la catégorie à des projets qui n'y figuraient pas auparavant. La procédure actuelle pour modifier des évaluations de portée générale varie et ne permet qu'une participation limitée du public. Il manque des

dispositions qui permettent au ministre de modifier une évaluation portant sur une catégorie d'entreprises pour tenir compte de changements administratifs.

Les évaluations d'une même catégorie d'entreprises sont maintenant approuvées pour un promoteur donné ou pour des groupes de promoteurs. Il serait utile qu'un processus utilisé par un groupe de promoteurs soit adopté par d'autres groupes dont les projets sont similaires. Actuellement, un règlement est nécessaire, comme il en a fallu un, par exemple, pour que les municipalités puissent utiliser l'évaluation de portée générale des offices de protection de la nature pour les structures de gestion des eaux. Il devrait exister un processus administratif plus pratique.

Une disposition de changement de catégorie permet qu'un projet devant faire l'objet d'une évaluation passe d'une évaluation de portée générale à une évaluation individuelle lorsque ses incidences sur l'environnement se révèlent plus graves ou moins prévisibles qu'on ne le pensait et aussi lorsque la population émet de sérieuses inquiétudes. À l'heure actuelle, on ne dispose ni de critères officiels pour évaluer les demandes de changement de catégorie ni de processus bien défini ou de délais précis. Il en résulte des retards et des programmations aléatoires. De plus, l'absence de critères favorise l'emploi de la disposition de changement de catégorie comme d'un moyen de retarder le processus, puisqu'il peut arriver qu'une demande de ce genre ralentisse nettement le processus d'évaluation environnementale de portée générale dans lequel un promoteur est engagé.

On a proposé de prévoir officiellement la possibilité de revenir en arrière lorsqu'après avoir changé un projet de catégorie, on s'aperçoit, au vu de nouvelles informations ou de négociations réussies, qu'une évaluation de portée générale suffirait. Cependant, la proposition n'a pas été concrétisée, car l'utilisation d'une telle disposition serait très limitée.

Une autre question porte sur le fait qu'après qu'il a remis le rapport d'étude environnementale, un promoteur doit veiller à retarder la mise en oeuvre d'un projet jusqu'à la fin du délai imparti au public pour communiquer ses observations. Il se peut qu'un changement de catégorie soit demandé au cours de cette période et qu'en conséquence, la mise en oeuvre du projet devienne prématurée.

RECOMMANDATION 6.9

QUE LA LOI SOIT MOFIDIÉE :

A) POUR ÉTABLIR QU'UNE ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE PEUT SE RAPPORTER À UNE CATÉGORIE D'ENTREPRISES (ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DE PORTÉE GÉNÉRALE).

B) POUR ÉTABLIR QU'UNE FOIS L'ÉVALUATION D'UNE CATÉGORIE D'ENTREPRISES APPROUVÉE, LE PROMOTEUR PEUT POURSUIVRE LA PLANIFICATION DES ENTREPRISES APPARTENANT À LA CATÉGORIE ET EN COMMENCER LES TRAVAUX, DONC QUE LES

PROJETS AYANT TERMINÉ UN PROCESSUS AUTORISÉ D'ÉVALUATION DE PORTÉE GÉNÉRALE SONT CONSIDÉRÉS COMME DES PROJETS AUTORISÉS EN VERTU DE LA LOI.

C) POUR ÉTABLIR QU'UNE CATÉGORIE PEUT SE DÉFINIR EN FONCTION DE TOUT ATTRIBUT, QUALITÉ OU CARACTÉRISTIQUE.

D) POUR COUVRIR LES QUESTIONS RELATIVES À LA RÉTROACTIVITÉ ET À LA RECONDUCTION D'ÉVALUATIONS DE PORTÉE GÉNÉRALE EXISTANTES.

E) POUR PRÉVOIR UNE PROCÉDURE EN VERTU DE LAQUELLE DES RAPPORTS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DE PORTÉE GÉNÉRALE APPROUVÉS POUR UN GROUPE DE PROMOTEURS PEUVENT SERVIR À D'AUTRES PROMOTEURS QUI RÉALISENT DES PROJETS DE NATURE SIMILAIRE. LES DÉCISIONS PRISES SERAIENT SOUMISES À L'APPROBATION DU MINISTRE.

RECOMMANDATION 6.10

QUE LE MINISTÈRE ÉLABORE UNE POLITIQUE QUI DÉFINISSE LES CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DES PROJETS QUI ENTRENT DANS LA CATÉGORIE RELEVANT DES ÉVALUATIONS DE PORTÉE GÉNÉRALE, COMME :

- CEUX QUI REVIENNENT FRÉQUEMMENT, QUI SONT DE NATURE SIMILAIRE, DE PETITE TAILLE, ONT DES INCIDENCES PRÉVISIBLES SUR L'ENVIRONNEMENT ET RÉPONDENT À DES MESURES D'ATTÉNUATION COURANTES.

RECOMMANDATION 6.11

QU'EN VERTU D'UN RÈGLEMENT :

A) LES PROCESSUS AUTORISÉS PAR DES ÉVALUATIONS DE PORTÉE GÉNÉRALE PRÉVOIENT LA PUBLICATION D'AVIS AU PUBLIC COMME SUIT :

i) AU DÉBUT DE LA PLANIFICATION D'UN PROJET;

- CONTENU DU PREMIER AVIS PUBLIÉ À L'INTENTION DU PUBLIC ET DU GOUVERNEMENT :
  - UNE DESCRIPTION DU PROJET
  - LA MÉTHODE DE CONSULTATION
  - LA ZONE D'ÉTUDE
  - UNE DESCRIPTION DU PROCESSUS D'ÉVALUATION DE PORTÉE GÉNÉRALE QUI SERA SUIVI
  - LA PERSONNE-RESSOURCE DU PROMOTEUR

ii) À LA PRÉSENTATION DU RAPPORT D'ÉTUDE ENVIRONNEMENTALE, QUI SERAIT SUIVIE D'UN DÉLAI DE 30 JOURS AU COURS DUQUEL LE PUBLIC COMMUNIQUERAIT SES OBSERVATIONS ET À L'OCCASION DUQUEL IL SERAIT POSSIBLE DE DÉPOSER UNE DEMANDE DE CHANGEMENT DE CATÉGORIE.

- CONTENU DU DEUXIÈME AVIS PUBLIÉ À L'INTENTION DU PUBLIC ET DU GOUVERNEMENT :
  - LA POSSIBILITÉ DE CONSULTATION DU RAPPORT D'ÉTUDE ENVIRONNEMENTALE
  - UNE DESCRIPTION DU PROJET
  - LE PROCESSUS D'EXAMEN ET D'APPEL

B) LES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES D'UNE MÊME CATÉGORIE D'ENTREPRISES PRÉCISENT QUAND ON PEUT PROGRAMMER L'EXAMEN. LE PROMOTEUR DOIT

PROCÉDER À L'EXAMEN ET REMETTRE UN RAPPORT AU MINISTRE AUX FINS D'AUTORISATION.

L'EXAMEN DOIT RENSEIGNER SUR :

- L'UTILISATION DES MÉTHODES DE SÉLECTION ET LES RÉSULTATS OBTENUS;
- LE NOMBRE DE RAPPORTS D'ÉTUDE ENVIRONNEMENTALE PUBLIÉS;
- LE NOMBRE DE CHANGEMENTS DE CATÉGORIE DEMANDÉS ET LA SUITE QUI LEUR A ÉTÉ DONNÉE;
- TOUT ÉVÉNEMENT EXCEPTIONNEL.

LE MINISTRE PEUT :

i) PROLONGER L'UTILISATION DE L'ÉVALUATION GÉNÉRALE DE LA CATÉGORIE D'ENTREPRISES CONFORMÉMENT À LA RECOMMANDATION 6.7(D);

ii) ÉTENDRE L'UTILISATION DE L'ÉVALUATION GÉNÉRALE DE LA CATÉGORIE D'ENTREPRISES AVEC DES CHANGEMENTS ADMINISTRATIFS OU TECHNIQUES MINIMES CONFORMÉMENT À LA RECOMMANDATION 6.7(D);

iii) DEMANDER UNE MODIFICATION DE L'ÉVALUATION GÉNÉRALE DE LA CATÉGORIE D'ENTREPRISES MOYENNANT UN PROCESSUS D'ÉVALUATION INDIVIDUELLE MENÉ PAR LE PROMOTEUR. IL RESTE À LA DISCRÉTION DU MINISTRE DE DÉLIMITER LES POINTS À ÉTUDIER.

C) LE MINISTRE EST HABILITÉ À DEMANDER UN EXAMEN DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DE PORTÉE GÉNÉRALE AVANT LE MOMENT PRÉVU.

D) L'UTILISATION D'UNE PROCÉDURE UNIFORME DE MODIFICATION DES ÉVALUATIONS DE PORTÉE GÉNÉRALE COMPORTANT DES PRESCRIPTIONS RELATIVEMENT AUX DÉLAIS ET À LA CONSULTATION DU PUBLIC QUI PERMETTE D'APPORTER DES CHANGEMENTS ADMINISTRATIFS ET TECHNIQUES MINEURS À DES ÉVALUATIONS PORTANT SUR UNE CATÉGORIE D'ENTREPRISES AVANT LA DATE ARRÊTÉE POUR L'EXAMEN.

LE PROMOTEUR REMET AU MINISTRE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DE LA CATÉGORIE AVEC OU SANS MODIFICATIONS ET EN AVERTIT LES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX ET LE PUBLIC PAR VOIE D'AVIS. LE PUBLIC AURAIT 60 JOURS POUR EXAMINER LE DOCUMENT ET POUR COMMUNIQUER DIRECTEMENT AU MINISTÈRE CE QUI LE PRÉOCCUPE. SI LE MINISTRE ESTIME QUE LES QUESTIONS SONT CONVENABLEMENT RÉGLÉES, L'AUTORISATION DOIT ÊTRE DÉLIVRÉE DANS UN DÉLAI DE 120 JOURS; TOUTE PROLONGATION DU DÉLAI DE 120 JOURS DOIT ÊTRE JUSTIFIÉE PAR ÉCRIT.

LE MINISTRE PEUT PRENDRE LES DÉCISIONS SUIVANTES :

- DONNER SON AUTORISATION
- REFUSER L'AUTORISATION
- DEMANDER DES MODIFICATIONS AVANT D'ACCORDER L'AUTORISATION.

RECOMMANDATION 6.12

ÉLABORER UN RAPPORT TYPE D'ÉVALUATION DE PORTÉE GÉNÉRALE D'UNE MÊME CATÉGORIE D'ENTREPRISES QUI PRÉSENTERA :

- UN PROCESSUS DE CONSULTATION UNIFORME DU PUBLIC

- UN AVIS AU PUBLIC OBLIGATOIRE FIXANT LES MODES DE CONSULTATION
  - AU DÉBUT DE LA PLANIFICATION (PREMIER AVIS)
  - À LA PRÉSENTATION DU RAPPORT D'ÉTUDE ENVIRONNEMENTALE (DEUXIÈME AVIS)
- LA PRÉPARATION ET LE CONTENU D'UN RAPPORT D'ÉTUDE ENVIRONNEMENTALE OU DE SON ÉQUIVALENT QUI COMPRENDRA DES INFORMATIONS SIMILAIRES, COMME CELA EST EXIGÉ PAR L'ÉVALUATION DE PORTÉE GÉNÉRALE DE LA CATÉGORIE D'ENTREPRISES.
- UNE MÉTHODE LOGIQUE DE CLASSEMENT DES PROJETS (Évaluation individuelle, rapport d'étude environnementale complet, exemption sous réserve de conditions, exemption)
- L'ÉCHÉANCIER DE L'EXAMEN DE L'ÉVALUATION DE PORTÉE GÉNÉRALE DE LA CATÉGORIE D'ENTREPRISES ET LES AUTRES PRESCRIPTIONS
- AUTRES INFORMATIONS :
  - LES CALENDRIERS (et délais)
  - LA DOCUMENTATION (y compris les cartes)
  - LES MÉTHODES D'ANALYSE
  - LES MÉTHODES DE SURVEILLANCE
  - LA DESCRIPTION DU PROBLÈME OU DE LA POSSIBILITÉ
  - LES CRITÈRES D'EXEMPTION
  - LES MOYENS UTILISÉS POUR RESPECTER LES CONDITIONS ÉNONCÉES AU PARAGRAPHE 5(3)
  - LA PÉRIODE D'EXAMEN
  - LE LIEU DE DÉPÔT DE LA DOCUMENTATION ET COMMENT LE PUBLIC PEUT LA CONSULTER
  - LA PLANIFICATION
  - LA MISE EN OEUVRE
  - LE PROCESSUS À SUIVRE POUR APPORTER DES MODIFICATIONS ADMINISTRATIVES OU TECHNIQUES MINIMES
  - LES DISPOSITIONS RELATIVES AU CHANGEMENT DE CATÉGORIE
  - LA DESCRIPTION DE MÉTHODES D'ATTÉNUATION COURANTES
  - LE CONTENU DES AVIS

RECOMMANDATION 6.13

QUE LA LOI SOIT MODIFIÉE POUR QU'IL SOIT POSSIBLE DE CHANGER UN PROJET DE CATÉGORIE ET POUR QUE LE MINISTRE SOIT HABILITÉ À AGRÉER LA DEMANDE, À LA REJETER OU À LA REJETER TOUT EN IMPOSANT DES CONDITIONS À L'APPROBATION DE L'ÉVALUATION DE PORTÉE GÉNÉRALE.

RECOMMANDATION 6.14

QUE LE MINISTÈRE PRÉPARE DES DIRECTIVES VISANT À AMÉLIORER ET À FACILITER L'UTILISATION DE LA DISPOSITION RELATIVE AU CHANGEMENT DE CATÉGORIE :

- EN CRÉANT UNE PROCÉDURE POUR ACCUSER RÉCEPTION DE LA DEMANDE DE CHANGEMENT DE CATÉGORIE ET EN AVISER LE PROMOTEUR ET LES ORGANISMES CONCERNÉS
- EN EXIGEANT QUE LE DEMANDEUR DONNE LES RAISONS DE SA DEMANDE DE CHANGEMENT DE CATÉGORIE

- EN ÉNONÇANT LES CRITÈRES SUIVANTS POUR L'ÉVALUATION DES DEMANDES DE CHANGEMENT DE CATÉGORIE :

  a) L'AMPLEUR DES PRÉOCCUPATIONS DU PUBLIC
  b) LE RISQUE D'INCIDENCES GRAVES SUR L'ENVIRONNEMENT
  c) LA NÉCESSITÉ DE RÉFLÉCHIR DAVANTAGE À DES SOLUTIONS DE RECHANGE
  d) LA PRISE EN COMPTE DE L'INTÉRÊT PUBLIC DANS LA RÉALISATION DU PROJET
  e) LA QUESTION DE SAVOIR SI LES DISPOSITIONS DE L'ÉVALUATION GÉNÉRALE DE LA CATÉGORIE D'ENTREPRISES SUFFISENT POUR TRAITER LE PROJET
  f) LA PRISE EN COMPTE DU CARACTÈRE D'URGENCE
  g) LA NATURE FRIVOLE OU VEXATOIRE DE LA DEMANDE OU LE FAIT QU'ELLE A ÉTÉ DÉPOSÉE POUR CAUSER DES RETARDS
  h) LE DEGRÉ DE CONSULTATION DU PUBLIC ET LA MESURE DANS LAQUELLE LES DIFFÉRENDS ONT ÉTÉ RÉGLÉS.

RECOMMANDATION 6.15

QUE LES ÉVALUATIONS DE PORTÉE GÉNÉRALE D'UNE CATÉGORIE D'ENTREPRISES ÉNONCENT LES CONDITIONS SOUS LESQUELLES LE PROMOTEUR PEUT COMMENCER LA MISE EN OEUVRE DU PROJET APRÈS LA PRÉSENTATION DU RAPPORT D'ÉTUDE ENVIRONNEMENTALE.

CHAPITRE 7

AU-DELÀ DU PROGRAMME ACTUEL

INTRODUCTION

Dans les chapitres précédents, nous avons défini les avantages passés et présents du programme d'évaluation environnementale de l'Ontario ainsi que les incertitudes qu'il suscite. Nous y avons également formulé de nombreuses recommandations visant à améliorer et à rationaliser le processus. Les mesures proposées portent certes sur un programme qui a beaucoup changé dans son application fondamentale. Le présent document de travail donne l'occasion de reconnaître une sensibilisation accrue à l'environnement qui reflète les valeurs sociales actuelles.

Les efforts de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie et de la Table ronde de l'Ontario sur l'environnement et l'économie traduisent tous l'intérêt grandissant du public à l'égard de l'environnement, sa sensibilisation croissante à celui-ci et les inquiétudes que son état suscite de plus en plus. En Ontario, des pressions ont été exercées pour que la *Loi sur les évaluations environnementales* s'applique plus largement au secteur privé et pour que le gouvernement tienne compte des préoccupations environnementales dans l'élaboration de ses politiques et de ses programmes. Les processus de planification utilisés dans plusieurs programmes gouvernementaux reconnaissent qu'il est nécessaire de consulter la population, d'évaluer les incidences sur l'environnement et d'envisager des solutions de rechange; le public s'est d'ailleurs beaucoup intéressé à ces processus.

Le présent chapitre étudie les interactions avec d'autres compétences, les questions que soulèvent l'application au secteur privé et l'élaboration des programmes et des politiques du gouvernement, et les façons d'intégrer les autres processus de planification qui tiennent compte de l'environnement. Cette analyse envisage l'application éventuellement élargie du principe de l'évaluation environnementale. Comme l'objectif du présent chapitre est avant tout d'obtenir une réaction du public, et non de dire au gouvernement quoi faire dans les domaines abordés, nous y formulerons peu de recommandations définitives quant aux orientations à adopter.

LES RAPPORTS AVEC D'AUTRES COMPÉTENCES

Au niveau national, le principe de l'évaluation environnementale s'applique à l'ensemble des ministères, des commissions et des organismes du gouvernement canadien par le biais du processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PÉEE). Le PÉEE a d'abord été institué en tant qu'instrument administratif par décision du Cabinet, en décembre 1973, puis en juin 1984, un décret sur les Lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement lui conférait un statut légal.

Les lignes directrices visant le PÉEE s'appliquent à tout projet :

a) qui doit être réalisé par un ministère responsable;
b) qui peut avoir un effet sur l'environnement dans un secteur placé sous la responsabilité fédérale;
c) dans lequel le gouvernement canadien s'engage financièrement; ou
d) qui est implanté sur des terres, y compris celles immergées, gérées par le gouvernement canadien.

En examinant ces critères d'application du PÉEE, on s'aperçoit qu'ils peuvent viser de nombreux domaines d'activité des secteurs privé et public en Ontario. Cela est particulièrement vrai quand on pense à l'ampleur du soutien financier fédéral à un grand nombre de projets ou à des lois de portée considérable comme la *Loi sur les pêcheries.*

Par opposition aux critères d'application générale du PÉEE, le processus d'évaluation environnementale de l'Ontario s'applique à toutes les activités du secteur public, sauf à celles qui sont explicitement exemptées. Des entreprises particulières du secteur privé n'ayant aucun lien direct avec des programmes ou des pouvoirs provinciaux peuvent aussi être désignées.

Le PÉEE est un processus d'auto-évaluation comprenant une phase initiale d'évaluation et une phase d'examen public. Il étudie les éventuels effets sur l'environnement et les effets sociaux connexes des projets et tente de faire tenir compte de questions techniques, écologiques, sociales et économiques dans les décisions qui s'y rapportent.

Le processus d'auto-évaluation commence par une sélection. La décision, qui repose sur une appréciation des effets éventuels sur l'environnement et des inquiétudes possibles du public, est prise par le ministère qui est habilité à donner le feu vert à un projet, à le rejeter, à le soumettre à une évaluation environnementale initiale (ÉEI) ou à en confier l'examen public à un comité. Si la première appréciation débouche sur une ÉEI, l'organisme responsable décide de donner suite au projet, de le rejeter ou de le confier à un comité qui l'examinera. Si elle conduit à décider que les éventuels effets sur l'environnement et les effets sociaux connexes sont considérables ou que les inquiétudes de la population justifient un examen public, le ministre chargé du ministère responsable transmet le dossier au ministre de l'Environnement pour qu'une commission d'évaluation environnementale indépendante en organise un examen public. Cette commission, créée par le ministre de l'Environnement, a pour mandat précis de procéder à une analyse détaillée de la proposition et de la soumettre à l'examen du public. Elle peut faire des recommandations au ministre de l'Environnement et au ministre du ministère responsable sur l'acceptabilité de la proposition du point de vue de l'environnement ainsi que des recommandations sur les mesures d'atténuation visant à modérer les incidences.

Ces derniers mois, les décisions rendues par la Cour fédérale du Canada au sujet du projet de barrage de la Rafferty-Alameda du la rivière Souris (Saskatchewan) et du projet de barrage sur la rivière Oldman (Alberta) ont axé l'attention sur la façon dont le PÉEE était appliqué aux propositions et sur l'interprétation que l'on donnait de cette application. Le résultat de ces décisions récentes semblent influer sur les éléments du PÉEE laissés à la discrétion du ministère responsable au point que son application, y compris la création de commissions d'évaluation environnementale chargées d'organiser des audiences publiques, pourrait être demandée pour toutes les propositions qui présentent des incidences importantes que les techniques actuelles ne permettent pas d'atténuer. Ces décisions semblent également avoir conféré au PÉEE le statut de document légal d'application générale.

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* a été déposée à la Chambre des communes récemment pour qu'un comité parlementaire l'étudie plus avant. Une fois promulguée, la Loi mettra fin aux incertitudes qu'ont suscitées les décisions judiciaires susmentionnées. Par ailleurs, le projet insiste sur l'importance de donner au public l'occasion d'exprimer son point de vue et de participer pleinement au processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Les commissions d'examen devraient être indépendantes du gouvernement et elles pourront être créées conjointement avec d'autres compétences.

Les changements proposés à la *Loi sur les évaluations environnementales* de l'Ontario traiteront convenablement de la participation du public à la planification et à l'examen des évaluations environnementales, mais une harmonisation du PÉEE fédéral et du processus provincial s'impose. La décision rendue dans le cas de la rivière Oldman accorde apparemment peu de poids aux arrangements administratifs conclus de longue date entre des organismes fédéraux et provinciaux qui répondaient officieusement aux exigences du PÉEE. Des mesures devraient être prises pour dégager le ministère fédéral de l'obligation de désigner des projets ontariens importants auxquels le PÉEE s'appliquerait, même si la Loi provinciale leur a été appliquée. Cela éviterait de répéter le même processus d'évaluation environnementale. Une question similaire se pose pour les projets relevant à la fois de la compétence de l'Ontario et de celle de provinces limitrophes.

Les décisions de la Cour fédérale laissant aussi entendre que le PÉEE pourrait s'appliquer de façon croissante à des initiatives du secteur privé en Ontario, il devient d'autant plus nécessaire d'élaborer des instruments et des protocoles fédéraux-provinciaux pour l'application d'évaluations environnementales, si tant est que l'Ontario n'entend pas abandonner au gouvernement fédéral ses prérogatives dans ces évaluations.

RECOMMANDATION 7.1

> **QUE LA LOI SOIT MODIFIÉE AFIN DE PERMETTRE À DES COMMISSIONS FÉDÉRALES ET ONTARIENNES DE TENIR DES AUDIENCES MIXTES SUR DES DEMANDES D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE RELATIVES À DES PROJETS PRÉSENTANT UN INTÉRÊT COMMUN. LES**

DÉCISIONS AINSI PRISES AURAIENT UN CARACTÈRE OBLIGATOIRE OU CONSULTATIF POUR LES SECTEURS DE JURIDICTION FÉDÉRALE SELON LA NATURE DE LA LÉGISLATION CANADIENNE, MAIS UN CARACTÈRE EXÉCUTOIRE POUR LES SECTEURS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE ONTARIENNE. UN MÉCANISME SIMILAIRE DEVRAIT ÊTRE PRÉVU POUR LES COMMISSIONS PROVINCIALES MIXTES.

LES POLITIQUES ET PROGRAMMES GOUVERNEMENTAUX

Un autre point qui va au-delà de l'application actuelle de la *Loi sur les évaluations environnementales* vise la prise en considération explicite des questions environnementales dans l'élaboration de politiques et de programmes applicables approuvés par le Cabinet. La Commission Brundtland, le Groupe de travail national, la Table ronde de l'Ontario et les groupes d'intérêts insistent tous sur l'importance de cette prise en compte. En outre, l'attention que le gouvernement accorde à l'idée d'un développement économique durable doit également refléter les valeurs sociales actuelles telles qu'elles apparaissent dans les activités des groupes susmentionnés.

Les questions environnementales à prendre en considération peuvent être décrites par les principes clés suivants :

- la consultation du public;
- l'étude des solutions de rechange; et
- l'évaluation des incidences sur l'environnement naturel.

Si l'on tenait compte de cette démarche dans l'élaboration des politiques et programmes, les évaluations individuelles relatives à des projets qui en découlent pourraient être considérablement simplifiées grâce au processus de délimitation lié à cette démarche.

Le défi que pose ce point est de trouver une démarche qui réponde à ces préoccupations tout en reconnaissant le pouvoir exécutif du gouvernement et l'autonomie individuelle des ministères dans la structure gouvernementale. De plus, l'approche choisie doit être réalisable et ne pas être excessivement onéreuse. Elle doit du reste reconnaître que les processus de planification qu'emploient les ministères dans l'élaboration de leurs politiques admettent déjà l'importance de la consultation du public, de l'étude de solutions de rechange et des effets sur l'environnement naturel. La clé du succès, c'est d'intégrer ces principes dans une méthode qui soit appliquée uniformément.

Voici quelques options envisageables à cet effet :

1) l'approche discrétionnaire actuelle qui permet aux ministères de préciser dans quelle mesure ils souhaitent incorporer les principes clés dans l'élaboration de leurs politiques et programmes applicables;

2) la politique gouvernementale demandant que les principes clés soient pris en considération dans l'élaboration de politiques et de programmes applicables exigeant l'approbation du Cabinet; et

3) la pleine application de la *Loi sur les évaluations environnementales* à l'élaboration des politiques et programmes applicables.

La première option maintient certes le status quo, mais elle ne donne pas de réponse gouvernementale aux partisans des valeurs sociales actuelles qui poussent à tenir davantage compte de l'environnement dans le choix des décisions.

En revanche, la pleine application de la *Loi sur les évaluations environnementales* à l'élaboration de politiques et de programmes applicables n'est pas une option viable. Plusieurs raisons conduisent à cette conclusion. Le principal sujet d'inquiétude serait que les décisions gouvernementales reviendraient non plus au pouvoir exécutif mais soit à un ministère, soit à une commission non élue. Si le Cabinet doit ensuite les examiner, on aura suivi des voies détournées pour que ce soit, en définitive, le Cabinet qui prenne la décision en matière d'élaboration de politiques ou de programmes. Cette démarche de pleine application de la Loi créerait aussi une situation dans laquelle le ministre de l'Environnement approuverait couramment des politiques et des programmes d'autres organismes, chose que notre processus actuel n'entend pas instaurer.

Il est possible d'obtenir que l'on tienne compte de considérations environnementales dans l'élaboration des politiques et programmes à l'avenir sans passer par la *Loi sur les évaluations environnementales*. Il faut reconnaître qu'il reste à la discrétion du Cabinet d'appliquer la Loi à des politiques et programmes choisis. Ce qui nous amène à la deuxième option susmentionnée, celle relative aux principes clés.

Cette démarche pourrait se dérouler dans le cadre suivant :

- il resterait à la discrétion du Cabinet de demander l'application de la Loi à des politiques et des programmes choisis;
- les organismes gouvernementaux seraient chargés de veiller à ce que l'on tienne compte des aspects environnementaux dans l'élaboration de politiques et de programmes;
- les processus gouvernementaux actuels d'élaboration des politiques ou des processus modifiés continueraient d'être appliqués;
- le processus d'approbation par le Cabinet serait utilisé pour régler les questions environnementales; et
- la démarche ne devrait pas toucher les politiques déjà en place à la date de la mise en oeuvre de cette proposition.

L'expression "politiques et programmes applicables" demande quelque éclaircissement. Si l'on reconnaît que les valeurs sociales actuelles incitent à un développement économique durable, auquel on parviendrait en tenant compte de l'environnement, l'approche proposée ci-dessus ne précise pas selon quels critères définir les "politiques et

programmes applicables" auxquels elle peut s'appliquer. Ces critères pourraient être les suivants :

- l'incidence physique;
- les conséquences pour la répartition des ressources naturelles;
- les conséquences préjudiciables pour l'environnement naturel; et
- l'utilisation de terres provinciales dépassant une zone définie.

Nous proposons que le gouvernement étudie cette approche dans la seule optique suivante :

- définir plus en détail les principes clés dont il faut tenir compte;
- élaborer des critères qui serviront à définir les politiques et les programmes "applicables";
- fixer des directives qui permettront de tenir compte des principes; et
- mettre au point un instrument qui permette de mettre en oeuvre l'approche choisie.

LE SECTEUR PRIVÉ

Les questions relatives aux entreprises du secteur privé doivent être examinées lorsque l'on envisage l'évaluation environnementale au-delà du programme actuel. En 1977, la partie consacrée au secteur privé dans la *Loi sur les évaluations environnementales* est entrée en vigueur, ce qui a permis d'y soumettre des entreprises privées d'envergure désignées par voie de règlement. Comme peu d'entreprises du secteur privé ont été désignées à ce jour, il est important d'analyser les raisons, les questions et les options associées à une application plus poussée des évaluations environnementales au secteur privé.

L'orientation que prendra le PÉEE fédéral pourrait beaucoup peser sur l'incidence de cette question. Comme nous le disions plus tôt, les décisions récentes de la Cour fédérale penchent vers la pleine application accrue du PÉEE aux entreprises du secteur privé en Ontario.

Les entreprises qui exploitent des ressources ont souvent des incidences sur les populations autochtones, domaine qui relève de la compétence fédérale-provinciale, et une large application de la *Loi sur les pêcheries* permettrait d'appliquer le décret sur les lignes directrices visant le PÉEE à toutes les entreprises du secteur privé qui déversent leurs rejets dans un cours d'eau. On pourrait également soumettre les entreprises du secteur privé au PÉEE en raison des engagements financiers fédéraux, sous forme d'aide directe ou indirecte. Puisqu'il est probable qu'Ottawa interviendra de plus en plus dans le cas des entreprises ontariennes du secteur privé, comme cela s'est passé dans d'autres provinces, il faut savoir quel rôle l'Ontario souhaite jouer dans ces types de situations. L'application d'évaluations environnementales à des activités du secteur privé moyennant un processus de sélection ou de répertoriage, comme souvent aujourd'hui, ou comme on y songe dans d'autres provinces, montre que nous devons examiner ces processus dans

toute extension de l'application de la Loi qui peut s'imposer au cas où le PÉEE serait étendu à l'Ontario.

Parmi les autres facteurs dont on pourrait se servir pour décider d'appliquer ou non la Loi au secteur privé, citons la gravité des effets environnementaux selon la définition de l'environnement donnée dans la Loi et le fait que d'autres lois provinciales suffisent ou pas à lutter contre ces effets. Ainsi, des lois comme la *Loi sur l'aménagement du territoire,* la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario,* la *Loi sur les mines et la Loi sur la protection de l'environnement* assujettissent déjà les activités du secteur privé à un processus d'examen réglementaire complexe. Ce processus doit être tenu en ligne de compte si jamais l'on songe à élargir l'application de la *Loi sur les évaluations environnementales* au secteur privé. Avant d'envisager une application générale plus ample à d'autres activités du secteur privé, il est nécessaire de consulter les parties concernées et de réaliser une étude plus détaillée des avantages et des inconvénients attachés à cette décision.

Une fois élaboré un raisonnement solide pour prendre une décision à ce sujet, il restera un certain nombre de questions à régler.

Le processus d'évaluation environnementale et les prescriptions de la Loi tels qu'on les connaît aujourd'hui semblent s'adresser davantage au secteur public qu'au secteur privé. Celui-ci peut éprouver des difficultés à s'acquitter convenablement de l'obligation de décrire des "solutions de rechange" à l'entreprise ou son fondement. Dans les notions de capital-risque et de rendement des investissements, les besoins de la population ou les avantages auxquels on pourrait estimer que le programme d'évaluation environnementale s'intéresse n'apparaissent pas. Le secteur privé pourrait par ailleurs s'inquiéter du manque de souplesse pour ce qui est du choix des emplacements, de la confidentialité limitée et, de manière générale, des problèmes à respecter les termes du paragraphe 5(3) de la Loi.

Si l'on pense à une application possible, elle doit être définie par secteur. C'est ce qu'a fait le ministère qui, pour appliquer la Stratégie municipale et industrielle de dépollution, a désigné les secteurs suivant des listes précises des sociétés visées. Puisque l'évaluation environnementale est avant tout une méthode de planification, ce sont les activités du secteur privé et non des sociétés particulières qu'il faudrait désigner. La gamme des activités entrant dans un secteur donné est vaste. Il serait nécessaire de désigner précisément les activités visées de ce secteur.

Le fonctionnement du programme d'évaluation environnementale est un autre point important. Au départ, le gouvernement avait exprimé son intention d'acquérir de l'expérience et de rationaliser le processus d'examen et d'autorisation avant d'appliquer largement le programme à des entreprises privées d'envergure. Les critiques continues suscitées par le processus, taxé d'inefficacité et de manque de précision dans son application actuelle, font douter qu'il soit prêt à une application plus ample. Grâce aux

améliorations proposées dans le présent document de travail, le processus d'examen et d'autorisation des évaluations environnementales devrait mieux s'adapter aux entreprises du secteur privé, mais le gouvernement devra avoir quelque expérience de l'application du programme amélioré avant de songer à l'étendre à l'ensemble du secteur.

Plusieurs options peuvent être envisagées pour cette application du programme amélioré au secteur privé. Un groupe industriel ou une association professionnelle pourraient mettre au point une méthode d'auto-évaluation. Cela supposerait l'élaboration de codes de bonne pratique, de lignes directrices et de modalités d'examen, ainsi que la consultation du public par le promoteur. Enfin, la participation officielle du ministère pourrait être sollicitée par ce dernier.

Une autre option serait de conserver la démarche actuelle avec la désignation par le Cabinet mais sans intervention sectorielle organisée dans l'évaluation environnementale.

Une dernière option consisterait à procéder à une désignation à partir d'une liste d'activités du secteur privé, ce qui placerait un certain nombre d'activités sous le coup de la Loi. Cette liste serait dressée selon un processus auquel toutes les parties concernées participeraient pleinement. On pourrait aussi envisager l'application entière et immédiate de la Loi à toutes les entreprises du secteur privé, mais il est évident que cette option serait impraticable.

Avant de songer plus avant à étendre l'application de la Loi au secteur privé, il importe d'étudier en profondeur cette extension et les autres options, puis de régler les problèmes susmentionnés.

Cette tâche devrait être confiée à un groupe de travail composé de plusieurs intervenants. Il est certain que la population continuera de s'y intéresser et que des pressions extérieures à la province attireront l'attention sur ce sujet. On pourrait étudier en détail les points suivants :

- les avantages et inconvénients de l'application de la Loi au secteur privé;
- la consultation des parties concernées;
- les solutions de rechange existantes pour atteindre les objectifs du gouvernement dans ce domaine; et
- les interrelations avec d'autres lois, programmes et politiques gouvernementaux.

Comme nous le faisions remarquer dans l'introduction du présent chapitre, cette partie ne se veut pas normative, mais cherche plutôt des réactions à des questions importantes que soulève l'application de la Loi au secteur privé. Les réactions aux suggestions, aux questions, aux options et aux sujets de préoccupation présentés ici sont essentielles pour faire progresser l'analyse en cours.

L'INTÉGRATION À D'AUTRES PROGRAMMES

Plusieurs programmes gouvernementaux existants demandent un important travail de planification, de consultation du public, d'étude de solutions de rechange et d'évaluation des incidences sur l'environnement. Pour l'essentiel, les principes clés d'une bonne planification, ou évaluation environnementale, sont entrés dans l'élaboration de ces programmes, dont voici quelques titres :

- Plans d'assainissement
- Plans directeurs de gestion des déchets
- Plan stratégique pour les pêcheries de l'Ontario
- Plans de lutte contre la pollution
- Plans de gestion des bassins versants

Dans la plupart des cas, ces documents de planification ne reçoivent pas d'approbation officielle aux termes de dispositions législatives quelconques. Les recommandations figurant dans ces plans sont mises en oeuvre via des projets qui peuvent être soumis à la *Loi sur les évaluations environnementales.*

Il serait bon de définir une approche qui permette d'intégrer le processus détaillé de planification dans la préparation de toute future évaluation de projets découlant de l'application de ces programmes. Il est essentiel d'éviter de répéter des processus engageant des efforts similaires, même si l'un est réglementé alors que l'autre est de nature moins officielle.

Deux options permettraient de régler ce problème. L'une consiste à reconnaître le processus de planification dans le plan d'évaluation, avec la délimitation qui en résulte. L'autre suppose que l'on habilite le ministre à délimiter ou à préciser les points devant figurer dans une évaluation environnementale, de manière à reconnaître les processus antérieurs de planification et de décision.

La première option donne le plus de souplesse possible et permet, dans une certaine mesure, de juger de la qualité de la planification. Cet aspect devient important étant donné que les plans établis de cette façon ne sont soumis à aucune approbation officielle. La Commission des évaluations environnementales est, en l'occurrence, entièrement chargée de la délimitation.

La deuxième option peut beaucoup éloigner des prescriptions du processus actuel. Des critères devraient être formulés pour aider le ministre à prendre des décisions qui assurent une délimitation efficace. Dans certains cas, il serait possible d'exclure des points s'ils sont visés par une politique provinciale définie ou par des politiques élaborées conformément à la réflexion proposée dans le présent chapitre.

CHAPITRE 8

CONCLUSIONS

La façon dont on aborde l'évaluation environnementale en Ontario est bonne, mais il est nécessaire d'affiner le programme pour l'officialiser et en maximiser l'efficacité et l'efficience. Nous espérons qu'un processus raisonnable de planification, d'examen et de décision permettra d'apporter à des problèmes ou à des possibilités qui se présentent aux promoteurs des solutions acceptables par toutes les parties aux situations. Le programme d'évaluation environnementale continuera d'assurer que l'on tient compte de l'environnement avant de donner suite à des décisions. En établissant un processus plus clairement articulé, en améliorant les éléments structurels et institutionnels et en formulant des critères visant à faciliter les décisions, on parviendra à appliquer un programme plus rationnel. Certaines recommandations visent à clarifier le statut des évaluations environnementales de portée générale et à prévoir la possibilité de prendre des arrêtés de conformité. Nous recommandons également de coordonner et de créer des points de contrôles et des étapes de décision au fil des activités de planification, de consultation et d'examen ainsi que de clarifier, ou de formuler, des critères en matière de décision pour les différentes étapes du processus d'évaluation.

Avec l'évolution du programme d'évaluation environnementale au cours des quatorze dernières années, les techniques d'évaluation se sont affinées et les participants sont tous devenus plus exigeants. La pratique de l'évaluation environnementale a débordé du processus consistant à collecter des données et à fournir des documents qualitatifs en appliquant une simple évaluation à un processus dans lequel entrent de plus en plus de méthodes de prévision et d'analyse des effets, de surveillance, d'analyse des risques et de consultation du public. En Ontario, le passage de l'application de l'évaluation environnementale du cas par cas à l'examen de la planification, comme dans le cas du Plan de l'offre et de la demande d'Ontario Hydro, laisse supposer que l'application ira en s'élargissant.

Le présent document de travail se concentre sur les changements structurels et institutionnels indispensables pour que le programme soit appliqué avec plus d'efficacité et d'efficience. Les recommandations visant à rationaliser les modalités et à définir des délais et des critères de décision sont formulées pour aider le ministère de l'Environnement et la Commission des évaluations environnementales à s'acquitter de leurs tâches.

Pour faciliter la participation au processus d'évaluation environnementale, il est recommandé de clarifier les rôles et les responsabilités des participants et ce que l'on attend d'eux. Il est également question de l'intervention et de l'intégration de nombreuses parties possibles dans la préparation d'un rapport d'évaluation environnementale. La principale innovation de ces recommandations a trait au changement légal obligeant le promoteur à élaborer un plan de consultation et de participation du public. Nous

recommandons de faire figurer officiellement dans la Loi l'étape de planification et de consultation de la préparation du rapport d'évaluation. Les recommandations prévoient que le processus d'évaluation environnementale commence officiellement à la publication d'un avis par lequel le promoteur fait savoir aux parties vivant dans la zone d'étude qu'il a défini l'objet de l'entreprise. Les parties intéressées pourront ainsi intervenir dès le début dans l'élaboration et dans la planification du rapport. Le plan d'évaluation, l'avis au public et la possibilité de délimitation et les travaux de la Commission sont reconnus. À l'avenir, la Commission pourra aussi, à la demande du promoteur, étudier les demandes d'aide financière que les participants déposeront pendant la phase de planification et de consultation. Les modifications apportées à la Loi l'habiliteront à accomplir ces tâches supplémentaires.

L'obligation officielle d'incorporer le plan de consultation dans le plan d'évaluation provisoire et de l'appliquer alors que le rapport est en cours de préparation devrait permettre au public et aux organismes examinateurs de rencontrer dès le début du processus le promoteur et le ministère pour que l'on tienne compte de leurs préoccupations, de leurs suggestions et de leurs intérêts. Il incombera au promoteur de décrire dans l'évaluation environnementale les modes de consultation du public et les résultats obtenus, car ils entreront en ligne de compte dans la décision d'acceptation. La responsabilité des mesures prises dans l'application du programme d'évaluation environnementale est assurée en définissant précisément le rôle du coordonnateur de l'évaluation et en habilitant le directeur des Évaluations environnementales à décider d'accepter ou de refuser le rapport.

Nous attirons l'attention sur la mise en oeuvre de décisions résultant de l'application de la Loi en recommandant que celle-ci prévoie la surveillance de la conformité et l'obligation d'en rendre compte.

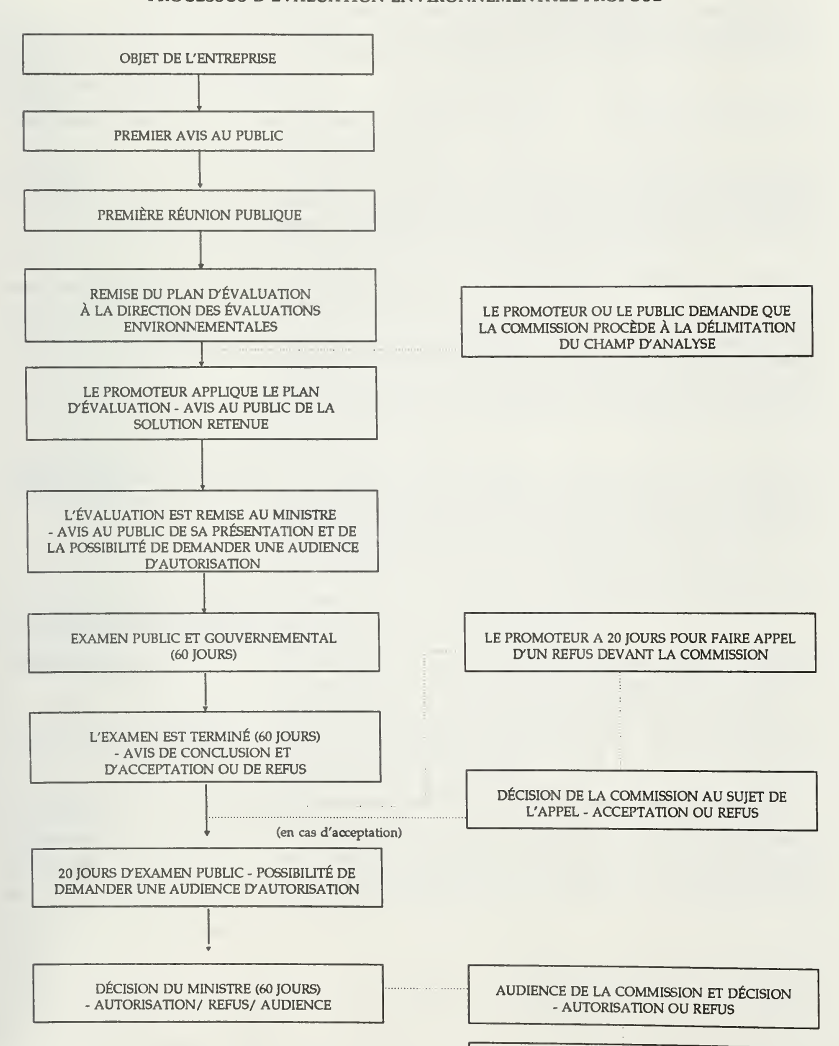
Les règlements, les politiques et les directives nécessaires seront aussi élaborés dans le cadre légal révisé. Une fois les changements législatifs adoptés, le ministère de l'Environnement devra se charger de la préparation de ces documents pour que le nouveau texte de loi puisse être appliqué avec succès.

Pour se préparer à traiter de futurs projets complexes relevant de multiples compétences, le présent document recommande que la Loi offre la possibilité d'audiences mixtes des commissions fédérales et provinciales. Des discussions supplémentaires sont prévues à propos des politiques et programmes gouvernementaux, de l'application de la Loi au secteur privé et de l'intégration des principes clés de la planification environnementale à d'autres processus de planification.

Après que toutes les parties intéressées, y compris le public, auront eu l'occasion d'examiner les recommandations contenues dans le présent document et de lui

communiquer leurs opinions, le Comité consultatif des évaluations environnementales devrait remettre un rapport au ministre. Après analyse des recommandations, les modifications législatives appropriées seront présentées à l'Assemblée législative et les règlements, politiques et directives nécessaires seront élaborés en consultation avec toutes les parties intéressées.

ANNEXE A
PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE PROPOSÉ



GLOSSAIRE

Les définitions suivantes de termes souvent utilisés sont fournies pour faciliter la lecture et la compréhension du présent document. Ces termes sont associés à l'application de la *Loi sur les évaluations environnementales* et aux méthodes d'évaluation en vigueur en Ontario. Ceux employés dans un contexte particulier dans le présent document sont précédés d'un astérisque (*).

* Acceptation ou refus	La décision qui consiste à accepter ou à refuser une évaluation environnementale.
Autorisation	La décision par laquelle le ministre ou la Commission autorise une entreprise est rendue après que l'évaluation a été acceptée. Cette décision signifie que le promoteur peut réaliser l'entreprise selon les termes de l'évaluation, sous réserve des conditions d'autorisation.
Autres façons possibles	Des façons similaires de réaliser l'entreprise du point de vue fonctionnel ou technique.
Changement de catégorie	Disposition du processus d'évaluation environnementale de portée générale permettant de demander qu'un projet soumis à une évaluation de portée générale fasse, à la place, l'objet d'une évaluation individuelle si les effets sur l'environnement sont considérables ou si le public émet de fortes inquiétudes.
Comité consultatif des évaluations environnementales	Comité créé par le ministre de l'Environnement aux fins de conseiller le gouvernement, par son intermédiaire, sur les demandes d'exemption, de désignation ou de changement de catégorie d'entreprises aux termes de la *Loi sur les évaluations environnementales* ou sur d'autres questions portant sur les évaluations environnementales que le ministre lui transmet.
Commission des évaluations environnementales ou Commission	Organisme constitué par décret qui est habilité à tenir des audiences à la demande du ministre de l'Environnement.
Commission mixte	Organe créé en vertu de la *Loi sur la jonction des audiences*. Y siège un membre au moins de la Commission des évaluations environnementales ou de la Commission des affaires municipales de l'Ontario, ou des deux.
Coordonnateur de l'évaluation	Membre du personnel de la Direction des évaluations environnementales du ministère de l'Environnement.
* Délimitation	Processus visant à établir la portée de l'évaluation environnementale.
Désignation	Règlement pris en vertu de l'article 40 de la *Loi sur les évaluations environnementales* appliquant les dispositions de cette loi à un projet, à un plan, à un programme, ou à une entreprise ou activité commerciale importante.

Directeur — Le directeur de la Direction des évaluations environnementales.

Dossier public — Dossier permanent de chaque évaluation environnementale comprenant l'évaluation, son examen, les observations écrites du public, les décisions rendues par la Commission des évaluations environnementales, une commission mixte ou le ministre ainsi que les raisons les motivant, puis les avis et arrêtés du ministre se rapportant à la *Loi sur les évaluations environnementales*.

Environnement — Aux termes de la Loi, l'"environnement" désigne les facteurs physiques, naturels, sociaux, économiques et culturels ainsi que leurs interrelations.

Le paragraphe 1(c) le définit comme suit :

(i) air, terre ou eau,
(ii) végétaux et animaux, y compris l'être humain,
(iii) conditions sociales, économiques et culturelles qui exercent une influence sur la vie de l'être humain ou sur une collectivité,
(iv) bâtiment, ouvrage, machine ou autre dispositif ou chose fabriqué par l'être humain,
(v) solide, liquide, gaz, odeur, chaleur, son, vibration ou radiation qui proviennent, directement ou indirectement, des activités humaines,
(vi) partie ou combinaison de ces éléments, et rapports qui existent entre deux de ces éléments ou plus,

en Ontario ou de l'Ontario.

Évaluation de portée générale — Processus de planification et d'exécution préalablement approuvé pour un groupe ou une catégorie de projets qui présentent quelques-unes ou l'ensemble des caractéristiques suivantes : ils reviennent régulièrement, sont de nature similaire, de petite taille, ont des effets prévisibles sur l'environnement et répondent à des mesures d'atténuation courantes.

Évaluation individuelle — Évaluation environnementale d'une entreprise assujettie à toutes les prescriptions de la Loi : planification et consultation, présentation d'un rapport d'évaluation, examen, autorisation et surveillance.

*** Examen** — L'examen est préparé par le coordonnateur de l'évaluation. Il tient compte des observations et des opinions exprimées par les examinateurs gouvernementaux, la population et la Direction des évaluations environnementales, et présente la position du ministère quant à l'acceptation ou au refus de l'évaluation, sur lesquels il s'explique, ainsi que des éléments tels que les conditions d'autorisation de l'entreprise.

Examinateurs	Membres du groupe d'examen gouvernemental qui appartiennent à différents ministères et organismes et qui contribuent à la préparation de l'examen d'une évaluation.
Exemption	Règlement supprimant la nécessité pour un promoteur de se conformer à des conditions précises de la *Loi sur les évaluations environnementales.* Il peut exempter totalement un promoteur ou une entreprise de la Loi et l'exemption accordée peut être assortie ou non de conditions.
Loi de 1981 sur la jonction des audiences	Cette loi vise à rationaliser le processus d'autorisation des entreprises susceptibles de faire l'objet d'audiences aux termes de plusieurs lois. Pour une liste complète des lois auxquelles elle s'applique, se reporter à l'annexe de la Loi.
* Modification de l'autorisation	Un changement apporté à une évaluation après une décision d'autorisation soumise à l'examen et à l'approbation de l'organisme responsable de l'autorisation initiale.
* Modification d'une évaluation	Un changement minime apporté à une évaluation présentée, à l'initiative du promoteur sur demande du directeur et avec son accord, avant la publication du rapport d'examen.
* Plan d'évaluation	Document préparé par le promoteur au début de la phase de planification et de consultation et examiné par le public. Il expose la manière dont le promoteur va entreprendre l'évaluation, l'objet de l'entreprise, la zone d'étude proposée, la liste et la description générale des solutions de rechange et des autres façons possibles de réaliser l'entreprise qu'il compte examiner, un plan de consultation, une liste préliminaire des questions et préoccupations, une autre des études qui seront effectuées et le cadre de la préparation de l'évaluation. Le plan définitif est remis au ministère et peut être soumis à la Commission pour qu'elle organise une séance de délimitation visant à en approuver le contenu.
* Planification et consultation	Première étape du processus d'évaluation avant la présentation officielle du rapport d'évaluation. Pendant cette étape, le promoteur procède aux études et à la consultation du public exigées pour évaluer les solutions de rechange, choisir la meilleure d'entre elles et préparer un rapport d'évaluation.
* Première réunion publique	La première fois, au cours de la phase de planification et de consultation, que le promoteur est tenu de rencontrer la population pour la renseigner sur l'étude et obtenir ses commentaires.

Promoteur	Personne, organisme ou ministère qui réalise ou se propose de réaliser une entreprise, ou encore le propriétaire ou le responsable d'une entreprise, de sa gestion ou de sa surveillance.
Rapport d'étude environnementale	Document préparé et soumis par le promoteur pour une entreprise visée par une évaluation de portée générale portant sur une catégorie d'entreprises.
* Rapport d'évaluation générale portant sur une catégorie d'entreprises	Rapport d'évaluation exposant un mode de planification et de mise en oevre d'entreprises appartenant à une catégorie précise et autorisées par un processus complet d'examen et d'autorisation. Tous les nouveaux projets planifiés et exécutés dans le cadre d'une évaluation générale portant sur une catégorie d'entreprises bénéficient du statut d'évaluation environnementale autorisé aux termes de la Loi.
Rapport d'évaluation ou évaluation	Document qui décrit le processus qui a conduit au choix de la solution de rechange privilégiée et dont le contenu est précisé au paragraphe 5(3) de la *Loi sur les évaluations environnementales*.
Solutions de rechange	Des façons différentes du point de vue fonctionnel d'atteindre l'objet de l'entreprise.